

N.1
MARZO
2018

A BUON
DIRITTO
Quaderni

RAPPORTO SULLO STATO DEI DIRITTI IN ITALIA

Memorandum di Legislatura



A BUON
DIRITTO
ONLUS

A Buon Diritto Onlus

RAPPORTO SULLO STATO DEI DIRITTI IN ITALIA

Memorandum di Legislatura

Con il sostegno di



Sommario

Premessa	7
Sintesi dei contenuti	9
DISABILITÀ E PERSONA	19
Sintesi	19
Le raccomandazioni di quattro anni fa, oggi.....	20
Le raccomandazioni di oggi, per domani.....	21
OMOSESSUALITÀ E DIRITTI.....	23
Le unioni civili, il matrimonio e la genitorialità.....	23
La lotta all'omofobia	24
Le raccomandazioni	24
IL PLURALISMO RELIGIOSO	27
Sintesi	27
Le raccomandazioni di quattro anni fa, oggi	28
Le raccomandazioni di oggi, per domani	29
ROM SINTI CAMINANTI.....	31
Sintesi	31
Le raccomandazioni di quattro anni fa, oggi	31
Le raccomandazioni di oggi, per domani	32

DALLO IUS MIGRANDI ALL'INTEGRAZIONE	35
Sintesi	35
Le raccomandazioni di quattro anni fa, oggi	35
Le raccomandazioni di oggi, per domani	36
FUGGIASCHI	37
Le Raccomandazioni di quattro anni fa oggi	37
Le raccomandazioni per domani.....	40
HABEAS CORPUS E GARANZIE	43
Sintesi	43
Le raccomandazioni di quattro anni fa, oggi	44
Le raccomandazioni di oggi, per domani	44
PRIGIONIERI	47
Le raccomandazioni di quattro anni fa, oggi	47
Le raccomandazioni di oggi, per domani	48
LIBERTÀ DI ESPRESSIONE E INFORMAZIONE.....	49
Sintesi	49
Le raccomandazioni di quattro anni fa, oggi.	49
Le raccomandazioni di oggi, per domani.....	50
DATI SENSIBILI RISERVATEZZA E OBLIO	51
Sintesi	51
Le raccomandazioni di quattro anni fa, oggi.....	52
Le raccomandazioni di oggi, per domani	52
TUTELA DEI MINORI	55
Sintesi	55
Le raccomandazioni di quattro anni fa, oggi	56
Le raccomandazioni di oggi, per domani	56

ISTRUZIONE E MOBILITÀ SOCIALE.....	57
Sintesi	57
Le raccomandazioni di quattro anni fa, oggi.....	57
Le raccomandazioni di oggi, per domani	59
LIBERTÀ FEMMINILE E AUTODETERMINAZIONE	61
Sintesi	61
Le raccomandazioni di quattro anni fa, oggi.....	61
Le raccomandazioni di oggi.....	64
DIRITTO ALLA SALUTE E LIBERTÀ TERAPEUTICA.....	67
Sintesi	67
Le raccomandazioni di quattro anni fa, oggi.....	68
Le raccomandazioni di oggi, per domani.....	70
GARANZIE DEL LAVORO E GARANZIE DI REDDITO	71
Le nostre raccomandazioni di inizio legislatura.....	71
Misure legislative, iniziative politiche, eventi rilevanti avvenuti nella passata legislatura	71
La situazione attuale.....	73
Le nostre raccomandazioni per il futuro	74
PROTEZIONE DELL'AMBIENTE E VITA BUONA.	75
Sintesi	75
Le raccomandazioni di quattro anni fa, oggi.....	76
Le raccomandazioni di oggi, per domani.....	78
GLI AUTORI.....	79

Premessa

Quando quattro anni fa abbiamo pubblicato il Primo Rapporto sullo Stato dei Diritti in Italia la Legislatura che si è appena conclusa era da poco iniziata.

Uno degli obiettivi del progetto era quello di realizzare una sorta di vademecum rivolto ai membri del Parlamento e ai Governi di questi anni, in modo da costituire un riferimento per tutti coloro che in quelle sedi avevano a cuore le battaglie per il riconoscimento e la promozione dei diritti fondamentali nel nostro Paese.

Il documento di allora conteneva, perciò, una serie di raccomandazioni per ognuna delle tematiche da noi affrontate che corrispondevano ad altrettanti impegni che avremmo voluto fossero presi in carico dal legislatore, dalle forze politiche, dalle amministrazioni pubbliche.

Con questo documento, proprio partendo dalle raccomandazioni di allora, abbiamo cercato di fare una valutazione collettiva e di dettaglio su quanto è stato realizzato e quanto ancora, invece, rimane da fare.

Si tratta, quindi, di un vero e proprio memorandum della passata legislatura e per il futuro che crediamo possa di nuovo rappresentare un riferimento per l'azione del nuovo Parlamento e, soprattutto, per le forze politiche, le associazioni della società civile e i singoli cittadini impegnati sul terreno del pieno riconoscimento dei diritti e della dignità delle persone nel nostro Paese.

Il documento si apre con una sintesi, rappresentata attraverso tabelle, dell'insieme dei capitoli successivi del rapporto che sottolinea, per ognuno degli argomenti trattati, le principali criticità presenti nel nostro paese e le raccomandazioni per l'immediato futuro.

A seguire i singoli capitoli in cui si riprendono le raccomandazioni che realizzammo quattro anni fa e in cui viene spiegato cosa ne è stato di quelle raccomandazioni e cosa sarà necessario fare negli anni a venire.

Sintesi dei contenuti

TEMA	PRINCIPALI CRITICITÀ	RACCOMANDAZIONI
DISABILITÀ E PERSONA	<p>Elevato rischio di povertà per le persone con disabilità e per le loro famiglie</p> <p>Maggiori difficoltà di inserimento sul mercato del lavoro delle persone con disabilità</p> <p>Difficoltà di accesso alle cure sanitarie</p> <p>Forti carenze nel sostegno alla domiciliarità delle persone con disabilità.</p> <p>Forti ritardi nell'applicazione delle norme contro le barriere architettoniche</p>	<p>Dare piena attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (legge 18/2009),</p> <p>Attuare il Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità</p> <p>Adottare le misure e gli interventi raccomandati dal Comitato dell'ONU nelle sue Osservazioni conclusive al primo Rapporto dell'Italia riguardante le persone con disabilità. In particolare in relazione al rischio di "impoverimento"</p>
OMOSESSUALITÀ E DIRITTI	<p>Persistenti attacchi alla legge sulle unioni civili</p> <p>Mancato riconoscimento legislativo del diritto alla genitorialità e all'adozione delle coppie omosessuali</p> <p>Assenza di una legge contro l'omofobia e persistenza di un clima culturale ostile nei confronti del mondo Lgbt</p> <p>Assenza di una legge che riconosca il diritto al matrimonio per le coppie omosessuali</p>	<p>Tutelare da possibili attacchi la legge sulle unioni civili</p> <p>Riconoscere in capo ai partner dell'unione civile il pieno diritto alla genitorialità</p> <p>Affrontare il dibattito sull'estensione dell'istituto del matrimonio anche alle coppie dello stesso sesso e avanzare e sostenere una proposta di legge in tal senso</p> <p>Riprendere e rilanciare il tema della lotta all'omofobia sia recuperando la proposta di legge che la prevede come specifica aggravante degli atti dettati da odio o pregiudizio omofobico, sia orchestrando una campagna culturale e didattica specifica su questo tema</p>
PLURALISMO RELIGIOSO	<p>Obsolescenza degli strumenti legislativi sulla tutela del pluralismo religioso</p> <p>Orientamenti e interventi legislativi da parte di diverse istituzioni locali, in particolare sui luoghi di culto, limitative della libertà religiosa</p> <p>Orientamento politico nel trattare la questione della libertà religiosa in termine di ordine pubblico</p> <p>Congelamento del Consiglio per le relazioni con l'Islam Italiano che nella passata legislatura ha rappresentato uno strumento utile per favorire percorsi di integrazione e scongiurare il pericolo di radicalizzazione</p>	<p>Giungere alla definitiva abrogazione della legislazione sui c.d. "culti ammessi" ed emanare un testo di legge ordinario in grado di garantire la tutela piena ed effettiva di tutte le realtà religiose organizzate</p> <p>Prevedere in tale testo, ovvero in altro testo di legge, l'individuazione dei principi generali in tema di edilizia di culto validi per tutto il territorio nazionale e in grado di garantire la libertà di culto</p> <p>Riaprire i tavoli di confronto e favorire percorsi di unitarietà e di emersione giuridica delle diverse associazioni islamiche</p> <p>Avviare tavoli interreligiosi presso le Prefetture finalizzati alla promozione delle relazioni interreligiose e interculturali</p> <p>Avviare, all'interno degli istituti che intendano realizzarla, la sperimentazione di forme di presenza delle religioni nelle scuole diverse dall'insegnamento della religione cattolica al fine di implementare percorsi di dialogo sul tema del pluralismo religioso</p> <p>Istituire una struttura interministeriale dotata di strumenti e risorse per promuovere politiche di integrazione culturale e religiosa</p>

TEMA	PRINCIPALI CRITICITÀ	RACCOMANDAZIONI
ROM SINTI CAMINANTI	<p>Carenza di un piano di azione concreto di riferimento di carattere nazionale per l'integrazione di Rom Sinti e Caminanti</p> <p>Persistere di politiche localiste che si muovono secondo approcci segregativi soprattutto in ambito abitativo</p> <p>Assenza di piani e azioni efficaci per il superamento dei campi rom</p> <p>Nonostante i richiami da parte del Commissario sui Diritti Umani del Consiglio d'Europa, del Comitato per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale delle Nazioni Unite (CERD) e della Commissione Europea contro il Razzismo e l'intolleranza (ECRI), le autorità italiane continuano ad attuare sgomberi forzati di campi abitati senza produrre soluzioni che vadano a sanarne le criticità e la precarietà</p> <p>Presenza in Italia di un insieme stimato tra le 3.000 le 15.000 persone di apolidi di fatto prevalentemente concentrati nei campi rom</p>	<p>Interrompere la devastante spirale degli sgomberi forzati degli insediamenti non autorizzati, adeguandosi alla legislazione internazionale</p> <p>Dare corpo alla proclamata chiusura dei campi attraverso programmi di intervento sistemici e integrati alle risorse territoriali. Va rotto lo schema delle "politiche dedicate" e vanno ricondotte le famiglie o i singoli nei servizi territoriali e scolastici, nelle politiche del lavoro già esistenti, nelle strutture sanitarie locali</p> <p>Intervenire urgentemente sulle situazioni di "apolidia di fatto", in particolare per i minori in procinto di raggiungere la maggiore età</p> <p>Dare concretezza alla Strategia Nazionale di Inclusione del 2012, in particolare per la costruzione di un quadro nazionale coerente dove possano muoversi le amministrazioni locali</p> <p>Accorciare la distanza tra il mondo della ricerca e dell'indagine sociale e quello dell'associazionismo e delle Istituzioni, favorendo lo sviluppo di un dibattito radicale sulle azioni necessarie nella prossima legislatura</p>
DALLO IUS SOLI ALL'INTEGRAZIONE	<p>Sovrapposizione nel dibattito pubblico del tema dei migranti stabilmente e regolarmente presenti sul nostro territorio con quello dei migranti che vi giungono attraverso gli sbarchi, tra l'altro riletto in chiave emergenziale e di "clandestinità"</p> <p>Mancata approvazione di una legge che riconosca la cittadinanza secondo i principi dello ius soli ius culturae</p> <p>I "lungo soggiornanti" (pari al 44,7% dei cittadini stranieri residenti in Italia), continuano ad incontrare alcune "barriere", specie in alcuni ambiti del mercato del lavoro e nel diritto di voto.</p> <p>Insufficiente impegno politico e istituzionale sul tema del contrasto al razzismo: poco si è fatto, nonostante i segnali di forte preoccupazione presenti</p>	<p>Riformare la legge sulla cittadinanza, adottando il principio dello ius soli e ampliando i casi di acquisizione della cittadinanza italiana</p> <p>Adottare un nuovo Testo Unico sull'immigrazione che tenga conto della nuova realtà italiana e che recepisca le Direttive europee in materia di diritti dei migranti</p> <p>Introdurre misure volte a favorire l'ingresso regolare in Italia, come il permesso "per ricerca lavoro" e prolungare la durata del permesso di soggiorno, nonché ampliare le tipologie di ricongiungimento familiare</p> <p>Abrogare le limitazioni per l'accesso al welfare che escludono i cittadini di Paesi terzi non membri dell'UE e non lungo soggiornanti</p> <p>Riconoscere agli stranieri regolarmente residenti l'elettorato attivo e passivo nelle votazioni amministrative</p> <p>Attuare e rinnovare il Piano Nazionale d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza, approvato nell'agosto 2015</p>

TEMA	PRINCIPALI CRITICITÀ	RACCOMANDAZIONI
HABEAS CORPUS E GARANZIE	<p>Dopo un miglioramento progressivo della situazione a seguito della sentenza Torregiani del 2013, si registra di nuovo un incremento della popolazione penitenziaria determinato dalla cessazione dell'efficacia della liberazione anticipata speciale (che ampliava di 30 giorni il beneficio altrimenti conseguibile), dall'esiguità del personale assegnato agli uffici dell'esecuzione penale esterna, essenziale per l'applicazione delle misure alternative alla detenzione e dalla scarsa presenza di camere di sicurezza dove trattenere soggetti sottoposti per poche ore a misura precautelare (es. il fermo di polizia), che ha comportato il ritorno del fenomeno delle "porte girevoli" - ovvero della detenzione in carcere per una notte di soggetti che non dovrebbero transitarvi – contrastata dal legislatore con il d.l. 201 del 2011</p> <p>Mancata depenalizzazione, di fatto, in materia di immigrazione irregolare.</p>	<p>Promuovere un percorso di ampia depenalizzazione di reati privi di offensività a terzi, in particolare in tema di stupefacenti e immigrazione che rappresentano la causa principale del sovraffollamento penitenziario</p> <p>Introdurre pene detentive non carcerarie da eseguire presso il domicilio e misure interdittive quali pene principali, così da ridurre l'area della reclusione</p> <p>Ridurre l'ambito di applicazione delle espulsioni a titolo di misure di prevenzione per gli stranieri ritenuti pericolosi e, più in generale, delle altre misure di prevenzione personali, applicate non in ragione della commissione di un reato ma del sospetto che l'interessato possa commetterlo</p> <p>Estendere l'obbligo di convalida giurisdizionale ai trattamenti sanitari obbligatori non ospedalieri, previa attribuzione al giudice di più pregnanti poteri di valutazione in sede di convalida</p> <p>Limitare e progressivamente abolire il ricorso alla contenzione fisica nei confronti dei malati mentali</p>
FUGGIASCHI	<p>Assenza di un testo unico in materia di Asilo pienamente rispondente allo spirito della normativa Europea in materia</p> <p>Gravi carenze da parte del nostro Paese e dell'Unione Europea nella tutela dei diritti umani dei richiedenti asilo in condizione di stallo nei paesi dell'Africa mediterranea o di transito – ad esempio il Niger -, dove subiscono palesi violazioni dei diritti, ulteriormente accentuate a seguito degli accordi con il governo Libico e con la decisione di intervenire militarmente in Niger.</p> <p>Mancato rispetto da parte del nostro Paese del principio di non refoulement. Troppo spesso, infatti, giunge la notizia di un barcone "soccorso" dalla guardia costiera libica, i cui passeggeri vengono poi trattenuti nei tristemente noti lager di quel paese.</p> <p>Carenza di un'informativa legale esaustiva e adeguata su diversi temi come diritto di asilo e diritto all'accoglienza</p> <p>Fortissimi ritardi e carenze nell'organizzazione di un sistema di accoglienza diffuso sul territorio nazionale basato sull'integrazione con le realtà e le comunità locali. Si conferma, invece, la tendenza ad avvalersi principalmente dell'accoglienza straordinaria a scapito del modello virtuoso SPRAR.</p>	<p>Istituire il Permesso di soggiorno per comprovata integrazione. Stando alle rilevazioni contenute del <i>Rapporto sulla protezione internazionale in Italia del 2017</i>, la durata dell'esame della domanda di protezione internazionale molto spesso si protrae per un periodo eccessivamente lungo. Nelle more della decisione, il richiedente potrebbe già aver avviato un fruttuoso percorso di inclusione sociale. Questo permesso di soggiorno dovrebbe essere concesso anche ai quei richiedenti asilo che, nelle more della decisione sulla loro domanda, sono già diventati parte attiva e dinamica della società</p> <p>Introdurre una normativa specifica dei centri hotspot. L'approccio hotspot, non privo di enormi criticità, si realizza principalmente negli omonimi centri <i>hotspot</i>, situati soprattutto nei luoghi costieri di approdo. Nonostante non siano teoricamente assimilabili ai centri per l'espulsione degli immigrati irregolari, di fatto gli <i>hotspot</i> sono stati più volte criticati per alcune violazioni di diritti fondamentali. Gli <i>hotspot</i> non sono disciplinati da una legge, ma trovano il loro fondamento giuridico in una circolare del Ministero dell'interno. Trattandosi di un aspetto ormai fondamentale nel più ampio sistema del diritto di asilo, è necessario disciplinare l'intero approccio <i>hotspot</i> con fonti di rango superiore</p> <p>Abolire il nuovo rito per stranieri che presentino ricorso avverso le pronunce della commissione territoriale. Nel 2017 il parlamento italiano ha approvato il decreto legge 13/2017, che ha introdotto alcune novità nel nostro ordinamento. Tra queste, una sostanziale riforma del processo in materia di riconoscimento della protezione internazionale. In primo grado, ad esempio, è stata soppressa l'audizione personale del richiedente, salvo alcune e minime deroghe. Considerando l'argomento - quello della protezione internazionale - che oltre all'analisi di elementi oggettivi si basa fortemente sull'ascolto e la credibilità del richiedente, una simile norma appare discutibile. Altra norma assai criticata è l'abolizione del secondo grado di giudizio, in quanto il provvedimento con cui si esprimerà il giudice sarà esclusivamente ricorribile per Cassazione e non impugnabile in Corte di appello</p>

TEMA	PRINCIPALI CRITICITÀ	RACCOMANDAZIONI
PRIGIONIERI	<p>Torna a crescere il numero di detenuti ed è di nuovo critica la condizione di sovraffollamento.</p> <p>La legge n. 103 del 2017 di modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario è stata esercitata attraverso un decreto del Consiglio dei ministri, senza però arrivare alla sua approvazione in questo fine legislatura.</p> <p>Tre ulteriori decreti, relativi a giustizia ripartiva, mediazione penale e ordinamento penitenziario minorile sono stati licenziati in via preliminare, mentre nulla è stato fatto su affettività e sessualità in carcere, diritti di donne e stranieri e libertà di culto. Il 6 dicembre 2017 sono state pubblicate le conclusioni del Comitato Europeo contro la Tortura a seguito dell'esame sulla situazione italiana svolto a Ginevra nel novembre dello stesso anno. Tra gli argomenti maggiormente rilevanti per il nostro tema troviamo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'inadeguatezza della legge sulla tortura recentemente approvata dal parlamento italiano, • La mancata istituzione di un organismo nazionale indipendente per i diritti umani; • La carenza di informazione data ai detenuti in carcere e le difficoltà ad avvalersi di un'adeguata assistenza legale; • I miglioramenti necessari relativi alle condizioni di detenzione sia in carcere sia nelle camere di sicurezza, la riduzione del sovraffollamento e della custodia cautelare; • La revisione del 41bis in un ottica di rispetto dei diritti umani dei detenuti. <p>Sul fronte del delicato passaggio dal sistema degli ospedali psichiatrici giudiziari (Opg) alle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems), seppure si registra soddisfazione per la chiusura definitiva di tutti gli Opg, desta preoccupazione la possibilità che le Rems arrivino a replicare, in piccola scala, il sistema smantellato con la legge 81/2014.</p> <p>In ultimo, la legge 13 aprile 2017 n. 46, ha modificato il nome dei centri per il trattenimento degli stranieri privi di regolari documenti da centri di identificazione e di espulsione (Cie) a centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr). Questo nonostante sia stata accertata da numerosi studi e ricerche come il sistema dei Cpr non sia particolarmente funzionale allo scopo prefisso.</p>	<p>Approvare nel più breve tempo possibile il decreto di riforma dell'ordinamento penitenziario relativo ad assistenza sanitaria, preclusioni ed eliminazione degli automatismi nell'accesso ai benefici e misure alternative</p> <p>Arrivare a una veloce discussione e approvazione dei decreti su giustizia ripartiva, mediazione penale e ordinamento penitenziario minorile, predisporre fin da subito i decreti su affettività e sessualità in carcere, diritti di donne e degli stranieri e libertà di culto</p> <p>Intervenire sull'utilizzo spropositato della custodia cautelare in carcere</p> <p>Adeguare da ogni punto di vista le articolazioni per la salute mentale all'interno degli istituti penitenziari, in modo da garantire alle persone lì ricoverate lo stesso diritto alle cure delle persone libere</p> <p>Modificare la legge 13 aprile 2017 n. 46 e non aprire nuovi Centri di permanenza per il rimpatrio sul territorio</p>

TEMA	PRINCIPALI CRITICITÀ	RACCOMANDAZIONI
LIBERTÀ DI ESPRESSIONE E INFORMAZIONE	<p>È noto quanto sia difficile, complicata e faticosa quanto necessaria, indispensabile e ineluttabile, la strada da percorrere per garantire in modo effettivo ed efficace la libertà di espressione. Si pensi alle questioni relative alla libertà di stampa, alle volte compromessa da intimidazioni fisiche e verbali e pregiudicata da pressioni politiche, sociali, criminali. Si pensi al diritto all'oblio, come diritto ad essere dimenticati, quando però la cancellazione o la deindicizzazione dei propri dati entra in rotta di collisione con l'interesse pubblico alla conoscenza dell'informazione. Si pensi alla dignità, lesa, travolta, violentemente calpestata da un trattamento illecito di dati personali, realizzato tramite un uso spregiudicato degli strumenti informatici, a danno dei minori. Si pensi alla tutela della verità storica che ha spinto, in nome della libertà di espressione, a rifiutare risolutivamente la richiesta di oscurare materiale offensivo, testi negazionisti.</p>	<p>Intervenire con opportune e dettagliate misure legislative per garantire l'effettiva parità per tutti i cittadini al diritto all'accesso alla rete.</p> <p>Adottare una disciplina normativa e procedurale organica, unitaria e omogenea sul diritto all'oblio che garantisca un miglior bilanciamento tra libertà di informazione e tutela dell'identità digitale, e che riesca a garantire quell'insopprimibile esigenza di certezza del diritto, dei diritti;</p> <p>Intervenire sulle norme e i regolamenti in merito alle "modalità" di esercizio dei diritti di cittadinanza digitale. Al fine di rendere agevole e immediato l'accesso ai servizi digitali della Pubblica Amministrazione a tutti i cittadini.</p>
DATI SENSIBILI RISERVATEZZA E OBLIO	<p>Confrontando le raccomandazioni espresse nel Primo rapporto e la realtà di oggi, si traggono considerazioni importanti sull'evoluzione che ha interessato il diritto alla protezione dati nel tempo trascorso da allora.</p> <p>Molte delle esigenze rappresentate, infatti, possono ritenersi soddisfatte con l'entrata in vigore del nuovo quadro giuridico europeo, che ha colto molte delle istanze emerse nel ventennio di applicazione della direttiva 95/46 (e delle relative normative nazionali di recepimento). Significativa, in tal senso, la disciplina espressa introdotta dal Regolamento generale protezione dati sul diritto all'oblio e il diritto alla portabilità dei dati, che sistematizza i principi essenziali sanciti sul punto dalla giurisprudenza europea</p> <p>Resta invariata, rispetto a quattro anni fa, l'esigenza di assicurare l'effettività del diritto alla protezione dei dati personali nei luoghi di privazione della libertà, promuovendone la consapevolezza in particolare tra detenuti, internati, stranieri trattenuti nei centri per il rimpatrio.</p>	<p>Adottare politiche pubbliche volte a favorire, nei ragazzi, la consapevolezza delle opportunità e dei rischi connessi all'uso della rete</p> <p>Revisionare i principi sanciti dal codice deontologico dei giornalisti risalente, ormai, a vent'anni fa e dunque non pienamente adeguato alle profonde innovazioni determinate dalla digitalizzazione dell'informazione</p> <p>Prevedere maggiori garanzie di riservatezza del lavoratore rispetto alle potenzialità invasive proprie degli attuali sistemi di controllo e monitoraggio digitalizzati, al fine di assicurarne la proporzionalità, non eccedenza, legittimità</p> <p>Adottare misure volte ad assicurare l'effettività del diritto alla protezione dei dati personali nei luoghi di privazione della libertà</p>

TEMA	PRINCIPALI CRITICITÀ	RACCOMANDAZIONI
TUTELA DEI MINORI	<p>Carenze legislative in tema di adozioni e diritto di famiglia (in particolare sul diritto dell'adottato a conoscere le proprie origini, sull'apertura delle adozioni alle persone non coniugate, la mancata approvazione della <i>stepchild adoption</i>)</p> <p>Forti critiche nei confronti della proposta di abolizione del tribunale dei minori.</p> <p>Mancata implementazione di un piano di contrasto al lavoro minorile.</p> <p>Mancata previsione dei finanziamenti per la piena realizzazione del IV piano di interventi per la tutela dei diritti per l'infanzia e l'adolescenza.</p>	<p>Introdurre e rafforzare sistemi di monitoraggio e programmi d'azione per la lotta al fenomeno del lavoro minorile</p> <p>Promuovere una nuova normativa sulle adozioni nazionali e innovare il regime delle adozioni internazionali al fine di semplificare le procedure d'adozione e, al tempo stesso, garantire un monitoraggio serio durante i vari passaggi della procedura di adozione</p> <p>Aumentare le risorse a favore del Fondo per il contrasto alla povertà educativa</p> <p>Sostenere le attività dell'Osservatorio per il contrasto alla pedofilia e della pedopornografia minorile</p> <p>Rinforzare l'azione di contrasto dei traffici internazionali legati alla prostituzione minorile</p> <p>Attivare l'Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi ad essa connessi</p> <p>Promuovere campagne di sensibilizzazione contro gli stereotipi, in particolare quelli riguardanti le minori straniere</p> <p>Assicurare che per ogni azione del nuovo Piano per l'Infanzia e l'Adolescenza ci sia la necessaria copertura economica</p>
ISTRUZIONE E MOBILITÀ SOCIALE	<p>Forti critiche alle misure adottate dal Governo nel piano di assunzione dei docenti e nei percorsi formativi per accedere alla professione di insegnante. In particolare, il nuovo percorso formativo è stato criticato per il fatto di comportare il rischio di creare un ulteriore elevato numero di idonei in attesa di stabilizzazione.</p> <p>Anche la riforma del sostegno non è scevra di elementi che hanno suscitato critiche, specialmente in relazione al fatto che le novità introdotte non abbiano risolto le varie e croniche carenze del sostegno scolastico, tra cui la mancanza di garanzia per l'assistenza in classe.</p> <p>Permangono in tutto il paese forti criticità in tema di edilizia scolastica.</p> <p>Riguardo l'ambito universitario, un aspetto particolarmente critico è relativo al reclutamento del personale ricercatore e docente. Il sistema attualmente in vigore, introdotto dalla cd. legge Gelmini ha portato, insieme alla continua riduzione dei finanziamenti, a una notevole sproporzione tra il numero di precari e quello degli strutturati. Le uniche novità introdotte nel 2016 in materia di Abilitazione Scientifica Nazionale non hanno consentito di avviare un'inversione di tendenza per tentare di sanare un sistema ormai al collasso</p>	<p>Rafforzare il piano di stabilizzazione il personale docente e ATA, riducendo il livello di mobilità attualmente richiesto e ponendo fine alla sovrapposizione di graduatorie differenti</p> <p>Ripensare il sistema di valutazione e di reclutamento degli Atenei, sbloccando il turnover, incrementando il numero dei professori di I e II seconda fascia, dei ricercatori e del personale TA</p> <p>Proseguire e dare piena attuazione, in una prospettiva di lungo periodo, al piano di intervento per l'edilizia scolastica</p> <p>Promuovere l'inclusività del sistema formativo per sostenere i soggetti più deboli nel percorso di apprendimento e combattere la dispersione scolastica</p> <p>Garantire una presa in carico più continuativa e adeguata alle reali esigenze degli allievi con disabilità e degli studenti con DSA o BES</p> <p>Pianificare percorsi di inserimento scolastico degli stranieri che conoscono in modo limitato la lingua italiana, valorizzando attività di integrazione e di inclusione</p> <p>Incrementare il Fondo Integrativo Statale per l'erogazione di borse di studio universitarie e ripartirlo tra le Regioni in base al numero effettivo degli idonei, eliminando la figura del borsista "idoneo non beneficiario"</p>

TEMA	PRINCIPALI CRITICITÀ	RACCOMANDAZIONI
<p>LIBERTÀ FEMMINILE AUTODETERMINAZIONE</p>	<p>Ancora decisamente critico lo stato di attuazione della legge 194/1978 sull'interruzione volontaria di gravidanza, messo costantemente a repentaglio dall'elevato numero di medici obiettori di coscienza;</p> <p>Inadeguatezza della legge 40/2004 sulla procreazione medicalmente assistita, che è stata messa in luce dalle numerose sentenze della Corte Costituzionale che ne hanno scardinato, quasi interamente, l'impianto originario;</p> <p>La violenza maschile sulle donne è stata contrastata da diversi interventi del legislatore parlamentare e del Governo. Ciononostante il continuo dilagare del fenomeno solleva perplessità circa la reale efficacia di tali provvedimenti o, quanto meno, sulla effettiva applicazione degli stessi.</p>	<p>Implementare sul territorio nazionale i consultori familiari, all'interno dei quali dovrebbero essere svolte attività connesse all'IVG. Sarebbe, inoltre opportuno che all'interno dei consultori operasse solo personale sanitario non obiettore di coscienza. Quanto alle metodologie di interruzione volontaria di gravidanza, si raccomanda l'implementazione dell'aborto farmacologico</p> <p>Riscrivere la disciplina delle norme sulla Procreazione Medicalmente Assistita permettendo anche l'accesso alle tecniche di PMA alle coppie dello stesso sesso. Si rende necessario, inoltre, provvedere prontamente alla determinazione delle tariffe massime per le prestazioni di PMA erogate dal SSN.</p> <p>Aumentare i fondi governativi per il contrasto al fenomeno della violenza di genere, in specie quelli destinati ai centri anti-violenza.</p> <p>Promuovere attività di formazione e sensibilizzazione delle forze dell'ordine affinché le stesse non derubrichino troppo facilmente veri e propri episodi di violenza maschile sulle donne in blandi conflitti famigliari</p> <p>Intervenire dal punto di vista legislativo per innalzare il termine di presentazione delle denunce avverso le molestie, nonché l'introduzione di uno specifico reato volto a tutelare il bene giuridico dell'identità di coloro vengono colpiti da attacchi con fuoco o acidi finalizzati alla cancellazione del volto della vittima.</p>

TEMA	PRINCIPALI CRITICITÀ	RACCOMANDAZIONI
DIRITTO ALLA SALUTE	<p>Forte divario, tra Nord e Sud in particolare nell'accesso ai servizi universali previsti dal Sistema Sanitario Nazionale</p> <p>Forti disparità nell'accesso a farmaci e cura in relazione alle differenze di reddito dei cittadini accentuata dall'introduzione del super-ticket che da strumento di regolazione della domanda sotto forma di compartecipazione alla spesa si trasforma in molti casi in prezzo equivalente a quello praticato dalle strutture private</p> <p>Mancato rispetto da parte del Governo dell'impegno ad allineare progressivamente la spesa sanitaria italiana in rapporto al Pil a quella media europea la legge di Bilancio 2018: non solo non prevede alcun riallineamento ma va esattamente nella direzione opposta prevedendo un aumento degli stanziamenti pari a 1 miliardo che non sono sufficienti nemmeno il rinnovo dei contratti e delle convenzioni (stimato circa 1,3 miliardi)</p> <p>Continua ad essere critica la situazione dei tempi di attesa: il Piano Nazionale per il Governo delle Liste di Attesa in vigore è ancora quello 2010-2012</p> <p>Assai dolente è il bilancio sul tema cannabis: l'iter legislativo per la liberalizzazione si è fermato dopo l'approvazione alla Camera, dove peraltro la mediazione per ottenere voti sufficienti aveva eliminato tutti i riferimenti estranei all'uso medico, inclusa l'eventuale possibilità per i soli malati di ricorrere all'autoproduzione.</p> <p>Altrettanto dolente è la pagina sulla rete per le cure palliative (l. 38/2010). L'ultimo rapporto al Parlamento risulta essere quello del 2015, dal quale emergevano profonde differenze su qualità e quantità dei servizi erogati sul territorio</p>	<p>Finanziare la sanità. Se è vero che il SSN è articolato in 21 sistemi è altrettanto vero che sul diritto alla salute - finanziariamente condizionato - hanno ampiamente influito i tagli di bilancio operati a livello nazionale. Risulta quindi difficile immaginare l'effettiva applicazione dei nuovi LEA su tutto il territorio nazionale senza adeguati finanziamenti</p> <p>Superare l'approccio alla riduzione della spesa con il meccanismo del blocco del turn-over: di fatto, il fabbisogno strutturale di personale è coperto dal precariato (le stime parlano di almeno 35.000 lavoratori, tra cui 10.000 medici)</p> <p>Avviare gli interventi necessari per strutturare un'offerta di servizi di Long Term Care adeguata ad affrontare il bisogno di assistenza già presente e comunque in crescita, dato l'invecchiamento della popolazione</p> <p>Procedere con estrema rapidità ad approvare un testo di legge su Cannabis a uso terapeutico, che assicuri ai malati - alcuni dei quali minori - la continuità terapeutica con totale copertura della spesa da parte del SSN</p> <p>Promuovere la ricerca su farmaci innovativi in Italia ed avviare, nelle sedi opportune, i passi per superare l'attuale forma di remunerazione dei brevetti sui farmaci che impedisce un rapido accesso alle nuove terapie, se non a costi esorbitanti per il SSN</p>

TEMA	PRINCIPALI CRITICITÀ	RACCOMANDAZIONI
GARANZIA DEL LAVORO E DIRITTO AL REDDITO	<p>Rimane ancora in parte irrisolta la questione degli esodati, che si configura come effetto strutturale connesso all'aumento dell'età pensionabile</p> <p>Insufficiente aumento dell'occupazione continuativa e non precaria</p> <p>Tendenziale e costante crescita delle disparità nella distribuzione del reddito tra i cittadini e parallelamente aumento della popolazione a rischio di povertà</p> <p>Rimangono elevati e nettamente superiori alle medie europee i tassi disoccupazione e inattività giovanile</p>	<p>Adottare misure strutturali in materia previdenziale che rendano più flessibile l'accesso alla pensione su base volontaria e di forme di sostegno al reddito per coloro che perdono il lavoro in età avanzata, finanziabili anche attraverso prelievi di solidarietà ai percettori di pensioni elevate</p> <p>Istituire una misura universale di sostegno al reddito o reddito di cittadinanza, incondizionata, rivolta in particolare alle fasce giovanili della popolazione</p> <p>Adottare misure legislative e promuovere iniziative volte a garantire una effettiva parità di genere nelle retribuzioni</p> <p>Ripristinare le garanzie previste dall'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori contro i licenziamenti disciplinari</p> <p>Migliorare e sviluppare i centri pubblici per l'impiego e più in generale delle strutture promotrici delle politiche attive del lavoro anche come strutture di supporto per la sharing economy e il coworking</p> <p>Attuare politiche e misure premiali per aziende e imprese che attivano contratti di assunzione permanenti e a tempo indeterminato</p> <p>Adottare politiche e iniziative fiscali e normative orientate a una maggiore equità nella distribuzione di redditi e patrimoni nel nostro paese e nell'intero territorio dell'Unione Europea</p>
PROTEZIONE DELL'AMBIENTE E VITA BUONA	<p>La clausola di invarianza finanziaria posta alla base dell'attuazione delle leggi sugli ecocreati e alla creazione di una coerente cornice istituzionale, organizzativa e operativa dedicata alla tutela dell'ambiente rende difficile immaginare una loro piena e reale attuazione.</p> <p>Si evidenziano contraddizioni e ambiguità nelle politiche ambientali del Governo che da un lato aderiscono agli obiettivi di decarbonizzazione dell'economia e dall'altro mantengono incentivi e sostegni fiscali a settori inquinanti.</p> <p>Governo ed enti locali stentano ad adottare misure e azioni efficaci di salvaguardia della qualità dell'aria e di contrasto all'inquinamento atmosferico. In tal senso sull'Italia pendono due procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea ed è probabilmente in arrivo una terza.</p> <p>Non esiste ancora quadro normativo complessivo ed efficace di contrasto al consumo di suolo.</p>	<p>Garantire il funzionamento del nuovo quadro normativo relativo al codice penale ambientale, assicurando risorse finanziarie adeguate</p> <p>Rafforzare il piano dei controlli e l'azione giudiziaria di contrasto ai reati ambientali</p> <p>Avviare un processo di integrazione dei diversi dispositivi dedicati alla protezione dell'ambiente, eliminando gli elementi in conflitto con le politiche ambientali come la reiterazione di sussidi e incentivi a settori che utilizzano combustibili fossili</p> <p>Sostenere programmi di informazione e coinvolgimento della cittadinanza</p> <p>Adempiere alle indicazioni contenute nelle procedure di infrazione emanate dalla Commissione europea e relative al superamento dei livelli di tolleranza dell'inquinamento atmosferico nelle aree urbane</p> <p>Riproporre i contenuti del disegno di legge sul consumo di suolo e riuso del suolo edificato (A.S. 2383), assumendo come impegno imprescindibile l'azzeramento del consumo di suolo entro il 2050</p>

DISABILITÀ E PERSONA

Sintesi

“Oltre il 21% delle “famiglie con disabilità” in Italia è a rischio povertà, contro il 18% circa delle famiglie senza componenti con disabilità. Pare esserci uno stretto rapporto tra disabilità e povertà, un rapporto determinato da una serie di fattori che non sempre sono presi nella dovuta considerazione”¹. Con queste parole, in occasione della pubblicazione del primo Rapporto, quattro anni fa, ci eravamo proposti di evidenziare la stretta relazione esistente tra disabilità e impoverimento di persone e relativi nuclei famigliari.

Ad oggi, in una situazione sociale in cui gli indicatori di povertà e di rischio di esclusione sono in continua crescita per tutta la popolazione, possiamo affermare che tale analisi non pare essere solo da riconfermare ma, anzi, da approfondire considerato che lo stato d'indigenza è sempre più diffuso. Come ha, infatti, recentemente evidenziato l'Osservatorio Nazionale sulla salute nelle regioni italiane: *“Le persone con disabilità sono particolarmente esposte a condizioni di vita economicamente svantaggiate. Esse soffrono di un doppio svantaggio, per un verso le loro condizioni di salute rendono più difficile disporre di un reddito, dall'altro per conseguire obiettivi di vita anche basilari necessitano di quantità di reddito maggiore rispetto al resto della popolazione”². Tuttavia a fronte di maggiori bisogni, le famiglie con almeno una persona con disabilità dispongono di un reddito medio significativamente inferiore rispetto alle altre (€ 16.349 vs € 18.451). Inoltre, come indicato da un recente studio del CENSIS, il fatto che l'attività di cura da parte dei parenti continui a essere la principale, se non l'unica, risorsa cui ricorrere, ha determinato “degli impatti significativi nella vita lavorativa e sociale, nell'uso del tempo libero e nello stato di salute dei caregiver intervistati. Il 36,9% dichiara che il lavoro di cura ha avuto delle ricadute sulla propria occupazione, che vanno dai problemi per le ripetute assenze sul lavoro, alla necessità di chiedere il part-time, fino alla scelta di andare in pensione o alla perdita del lavoro”³. Come già segnalavamo nel primo Rapporto, continuano a essere soprattutto le donne a farsi carico delle necessità di cura e assistenza, con tutte le conseguenze che ne derivano, in particolare rispetto alle possibilità di partecipazione al mercato dell'occupazione. In relazione alla realtà presentata è difficile comprendere i ritardi che hanno determinato la mancata discussione e approvazione di una normativa che riconosca e tuteli il ruolo dei caregiver. A tal proposito pare insufficiente il tardivo intervento effettuato con la legge di bilancio 2018 che ha istituito un “Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del caregiver familiare, con una dotazione iniziale di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020”, a fronte di circa 3,3 milioni di persone che si prendono cura di famigliari con disabilità, malati e anziani⁴.*

Il rapporto tra povertà e disabilità è, inoltre, ulteriormente aggravato dalle maggiori difficoltà riguardanti l'inserimento lavorativo per le persone con disabilità: *“nella classe di età 45-64 anni la percentuale di persone in condizione di disabilità occupata è il 18,0%, nel resto della popolazione 58,7%”⁵.*

Il progressivo impoverimento sia delle persone con disabilità sia dei loro nuclei familiari ha rilevanti ricadute sulle

.....

1 EU-SILC, *Indagine sulle condizioni di vita*, dati relativi al periodo 2004-2011 elaborati dall'ISTAT.

2 Osservatorio Nazionale sulla salute nelle Regioni italiane, *Focus sulla condizione delle persone con disabilità*, 2017

3 CENSIS, *La gestione della cronicità: il ruolo strategico del caregiver*, 21/11/2017

4 ISTAT, *La conciliazione tra lavoro e famiglia*, 28/12/2011

5 Osservatorio Nazionale sulla salute nelle Regioni italiane, cit.

condizioni di salute individuale, evidenziando una stretta relazione tra la ricchezza familiare e le scelte di cura delle persone non autosufficienti: *“I dati a disposizione testimoniano, infatti, una situazione di difficoltà delle famiglie con persone con disabilità a ottenere una visita medica o un trattamento terapeutico a causa di difficoltà economica. Inoltre, si riscontrano sensibili differenze di accesso rispetto al resto della popolazione. Il 14% delle persone con disabilità è costretto a rinunciare all’assistenza sanitaria, percentuale che scende al 3,7% se si considera il resto della popolazione”*. Tale realtà è, inoltre, non solo disomogenea sul territorio, con una maggiore incidenza del fenomeno nelle regioni del mezzogiorno, ma delinea un contesto sociale in cui, per la scelta di cura delle persone non autosufficienti, la linea di demarcazione si è progressivamente spostata verso l’alto, e oggi non è *“tra la povertà e le altre condizioni economiche, ma tra tutte le condizioni medie e basse e i segmenti di reddito superiore”*⁶.

Questo stato di cose rende evidenti, inoltre, sia l’esiguità del Fondo per le non autosufficienze (che in questi anni è stato oggetto di tagli e riaggiustamenti successivi), sia l’inadeguatezza delle diverse provvidenze economiche (pensioni, indennità, etc.). Anche le misure di contrasto alla povertà fino a ora messe in campo (in particolare REI, SIA), pur nel tentativo di far fronte a una situazione emergenziale sempre più diffusa, non paiono poter incidere organicamente sul fenomeno.

Il sostegno alla domiciliarità, alle misure di assistenza indiretta e ai percorsi di vita indipendente, sembrano continuare ad avere un carattere esclusivamente residuale rispetto a interventi predefiniti e gestiti direttamente dagli enti pubblici come, in particolare, l’inserimento in struttura. Questo nonostante nelle Osservazioni Conclusive del Comitato Onu sui Diritti delle Persone con Disabilità, al primo Rapporto Ufficiale italiano sull’implementazione della Convenzione ONU (Legge 18/2009), sia espressa chiaramente la preoccupazione per l’attuale *“tendenza a re-istituzionalizzare le persone con disabilità e per la mancata riassegnazione di risorse economiche dagli istituti residenziali alla promozione e alla garanzia di accesso alla vita indipendente per tutte le persone con disabilità nelle loro comunità di appartenenza”*.

Sempre il Comitato ONU ha, inoltre, espresso una preoccupazione di particolare importanza, soprattutto in relazione all’attuale momento storico-politico, rilevando l’assenza di interventi specifici per il contrasto alle discriminazioni plurime di cui continuano a essere oggetto in particolare donne, minori e migranti.

Le raccomandazioni di quattro anni fa, oggi.

Nello stilare le precedenti raccomandazioni indicavamo come riferimenti principali la Strategia europea 2010-2020, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (L. 18/2009) e il primo Programma d’azione biennale sulle politiche della disabilità. Proprio quest’ultimo rappresentava il cardine delle nostre raccomandazioni e ci auguravamo che, individuando alcune priorità d’intervento, tale programma non rischiasse di tradursi nell’ennesima dichiarazione d’intenti destinata a restare, in gran parte, solo sulla carta. Purtroppo le cose non sono andate come speravamo e delle 127 azioni previste dal Programma Biennale, pochissime sono state quelle su cui si è potuto lavorare e ancor meno quelle portate a termine.

In particolare suggerivamo già allora l’importanza di scelte politiche capaci di arginare il *“rischio d’impoverimento, che si è fortemente acuito in questa fase di crisi per le persone con disabilità e le loro famiglie”*. Non pare che tale prospettiva di lungo respiro sia stata tenuta nel dovuto conto e la situazione d’impoverimento personale e familiare sembra continuare ad aggravarsi, con tutti i rischi che ne conseguono. Anche rispetto sia alla promozione e applicazione dell’articolo 19 della Convenzione Onu (Vita indipendente e inclusione nella società), sia alla garanzia della libertà di scegliere, su base di uguaglianza con gli altri, il proprio luogo di residenza, poco o nulla è stato fatto. Le risorse per la vita indipendente e per l’assistenza domiciliare continuano a essere connotate da precarietà e residualità rispetto ad altri tipi d’intervento, e i criteri di accesso ai contributi presentano grandi disomogeneità sul territorio nazionale. Un’altra raccomandazione riguardava due temi per molti aspetti collegati tra loro: il riconoscimento e la definizione per legge dei diritti e del ruolo

6 <http://www.uil.it/documents/RAPPORTO%20-%20osservatorio%20welfare%20familiare.pdf>

del “caregiver familiare” e lo sviluppo di prospettive e soluzioni condivise per il “dopo di noi”. Come si è visto per i caregiver la situazione, nonostante alcuni cambiamenti, non è ancora sostanzialmente mutata, mentre per la questione del “dopo di noi”, è stata approvata la legge 22 giugno 2016, n. 112, “*Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare*”. Una legge importante e ambiziosa, che nei suoi intenti si prefigge di dare una risposta alla questione che, per molte famiglie con un congiunto con disabilità, si ripropone in modo sempre più impellente soprattutto con il passare del tempo e il conseguente invecchiamento dei genitori. Un’altra legge significativa che ha visto la luce recentemente e che riguarda anche le famiglie è la legge 18 agosto 2015, n. 134, “*Disposizioni in materia di diagnosi, cura e abilitazione delle persone con disturbi dello spettro autistico e di assistenza alle famiglie*”. Entrambe le normative, tuttavia, sono state accolte con un prudente entusiasmo da famiglie e associazioni, nell’attesa di valutarne l’effettiva applicazione e l’adeguatezza dei relativi stanziamenti.

Anche la recente pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale n. 65 del 18 marzo 2017 del DPCM con i nuovi Livelli essenziali di assistenza “LEA”, giunta con diversi anni di ritardo, è stata accolta con moderata soddisfazione, evidenziando diverse criticità, tra cui il non aver previsto il coinvolgimento di cittadini e associazioni di rappresentanza delle persone con disabilità nella Commissione Nazionale per il loro aggiornamento. Tale “dimenticanza” è indice di come si stenti ancora a valorizzare e ritenere imprescindibile la partecipazione e il coinvolgimento attivo delle persone con disabilità nelle decisioni che le riguardano, e di come, parimenti, si fatichi ancora a riconoscere, nei fatti, il valore centrale e trasversale dalla Convenzione ONU.

In ultimo la normativa per l’eliminazione delle barriere architettoniche (Piano per l’Eliminazione delle Barriere Architettoniche, PEBA, l. 41/1986), continua a essere disattesa su quasi tutto il territorio nazionale, testimoniando la permanenza di barriere culturali, oltre che architettoniche, profondamente radicate nel nostro paese.

Le raccomandazioni di oggi, per domani.

Prima raccomandazione: Convenzione ONU (l. 18/2009).

Come testimoniato dalle cronache e dai numerosi episodi di violenze che, in parte, abbiamo raccolto e segnalato in questi anni, le persone con disabilità sono ancora costrette a vivere pesanti discriminazioni che, spesso, derivano da atteggiamenti, dinamiche e prassi consolidate nel corso degli anni e da comunicazioni e dichiarazioni spesso stigmatizzanti. Per contrastare questi fenomeni, che hanno profonde radici culturali e sociali, parallelamente alle strategie giuridiche è importante e urgente l’avvio, come per altri ambiti, di “*una battaglia culturale, una pratica educativa, una tensione morale*”⁷, che dovrebbero caratterizzare e orientare l’impegno politico e istituzionale per la realizzazione di una società realmente inclusiva, in cui sia riconosciuto il valore del contributo di ciascuno e in cui siano garantiti il pieno godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti i cittadini. Tale impegno dovrebbe basarsi, prioritariamente, sul rispetto e sulla piena attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (che è la legge 18/2009), con una particolare attenzione a tutte le persone oggetto di discriminazioni plurime (donne, minori, migranti, ...).

Seconda raccomandazione: Attuazione del Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l’integrazione delle persone con disabilità.

Il secondo Programma di azione (pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 12 dicembre 2017), si pone in stretta continuità con il primo, e si articola in otto linee d’intervento che a loro volta si declinano in un gran numero di azioni specifiche. Nella parte introduttiva del Programma, sono indicate sinteticamente quelle che sono da considerarsi come le sfide più

.....

7 Rodotà Stefano, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, pp. 228-229.

impegnative per ogni linea d'intervento. Segnaliamo in particolare:

- l'importanza di un mutamento di prospettiva che porti a considerare la promozione della vita indipendente e il sostegno all'autodeterminazione non più come "settori" dell'intervento di welfare quanto piuttosto "criteri ispiratori complessivi del sistema";
- l'accessibilità come "tema ubiquitario e trasversale a tutto il Programma d'Azione, principio chiave per sostenere processi inclusivi e la piena partecipazione delle Persone con Disabilità".

Terza raccomandazione: Osservazioni conclusive Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità.

Adottare delle misure e degli interventi raccomandati dal Comitato dell'ONU nelle sue Osservazioni conclusive al primo Rapporto dell'Italia riguardante le persone con disabilità. In particolare in relazione al rischio di "impoverimento" che è fortemente aumentato in questa fase di crisi per le persone con disabilità e le loro famiglie, e che rischia di acuire non solo le disuguaglianze ma anche di avere gravi ricadute sulle possibilità di scelta, sulla salute e sulla vita sociale e lavorativa delle persone, riteniamo urgente:

- "Porre in atto garanzie del mantenimento del diritto a una vita autonoma indipendente in tutte le regioni; reindirizzare le risorse dall'istituzionalizzazione a servizi radicati nella comunità e di aumentare il sostegno economico per consentire alle persone con disabilità di vivere in modo indipendente su tutto il territorio nazionale e avere pari accesso a tutti i servizi, compresa l'assistenza personale";
- "Assegnare omogeneamente in tutte le regioni specifiche risorse finanziarie, sociali o di altra natura per garantire a tutte le famiglie che hanno al loro interno un componente con disabilità, compresi i familiari con elevate necessità di sostegno, l'accesso a tutto il supporto di cui hanno bisogno oltre alle esenzioni fiscali elencate dallo Stato parte (CRPD/C/ITA/Q/1/Add.1), al fine di garantire il diritto al domicilio e alla famiglia, come pure all'inclusione e alla partecipazione nelle comunità di appartenenza e di prevenire il ricorso all'istituzionalizzazione";
- "Contrastare la disoccupazione garantire il conseguimento di un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso a tutti, comprese le persone con disabilità, e pari retribuzione a parità di mansione".

OMOSESSUALITÀ E DIRITTI

I diritti sono per loro natura mobili: non si fermano mai. Non sono mai stabili.

Una volta affermati e riconosciuti essi possono poi venire ristretti o addirittura negati, oppure possono essere ampliati fino ad investire spazi prima impensabili.

Le unioni civili, il matrimonio e la genitorialità

Quattro anni fa, quando si redigeva il saggio definitivo sui diritti degli omosessuali che poi ha visto la luce nel libro “Articolo 3”, sembrava che il solo diritto che si richiedeva fosse il riconoscimento delle unioni fra persone dello stesso sesso. Avevamo da tempo individuato nella mancanza di questo riconoscimento non solo un fatto simbolico gravissimo, ma soprattutto tale mancanza implicava il non vedere riconosciuti diritti molto importanti che inficiavano il vivere quotidiano delle persone omosessuali. Chiedevamo allora a gran voce – ed erano anni che lo chiedevamo, anzi decenni – il riconoscimento delle unioni fra persone omosessuali, sotto forma di un nuovo istituto (da denominarsi *unione civile*) o, meglio ancora, almeno per alcuni, sotto forma di praticabilità dell’istituto del matrimonio. Eravamo nel 2014 e la relativa legge non era mai stata portata alla discussione dell’aula parlamentare.

Due anni dopo, nel maggio 2016, come ognuno ricorda, dopo molto *pressing* da parte del movimento LGBT e molte incertezze politiche, passò finalmente la legge sulle unioni civili, espressamente devoluta alle coppie dello stesso sesso, che riconosceva loro gli stessi diritti discendenti dal matrimonio. Per addolcire la pillola allo schieramento cattolico che si era opposto fino all’ultimo alla legge (ma senza gli *showdown* che si erano avuti, per esempio, in Francia, con raduni di milioni di persone) si introdusse il “non-obbligo” alla fedeltà, che è rimasto peculiare del matrimonio. Ma soprattutto, mancava il diritto di adottare: nemmeno quello di adottare il figlio del partner. Le coppie omosessuali - in quanto coppie - le si voleva assolutamente sterili.

Proprio sul terreno della genitorialità, però, è accaduto che la “linea dei diritti” per gli omosessuali si è spostata in fretta molto in avanti. Era già accaduto, anche prima dell’entrata in vigore della legge sulle unioni civili, che il genitore omosessuale, al momento della separazione, si vedesse riconosciuta pari dignità e pari diritti verso la prole che aveva il genitore non omosessuale, e ciò, soprattutto, in ragione del benessere del minore, che non doveva vedersi privato di un genitore sol perché questi era omosessuale. Ugualmente invocando il bene del minore alcuni tribunali, sia civili che minorili, hanno iniziato a riconoscere il diritto a vedersi trascritto il minore come figlio anche per il secondo genitore della coppia omosessuale, e poi, via via, la trascrizione in capo ai due appartenenti alla coppia della filiazione di uno solo dei due oppure l’omologa dell’adozione, già avvenuta all’estero per uno dei due o per entrambi. Insomma, la genitorialità della coppia omosessuale è stata, attraverso la giurisprudenza, pressoché pienamente riconosciuta. Anche ove essa sia passata attraverso una GPA o, come si suol dire, attraverso una surrogazione o, detto ancora peggio, attraverso un utero in affitto. Gli uffici di stato civile di alcuni comuni oramai trascrivono *de plano* in capo a due padri o due madri il figlio connesso geneticamente ad un solo genitore, ma voluto da ambedue e riconosciuto come tale da un certificato di nascita emesso da uno stato estero che lo riconosca.

Intanto la legge sulle unioni civili sta dando buona prova di sé. Essa è intervenuta a regolare con intelligenza e sensibilità situazioni di disagio. È stata ben accettata non solo da chi ne ha usufruito, ma anche dall’ambiente circostante la coppia, tanto che quasi ognuno, se invitato ad una cerimonia per l’unione civile, parla di “matrimonio” e, quando si parla di due persone unite civilmente, si parla di persone “sposate”. Questo dato di linguaggio diffuso ci sembra attesti quanto bisogno ci fosse, proprio nella normalità dei casi della vita, di una legge come questa. Anche quantitativamente l’istituto è stato utilizzato dal 2-2,1 per cento delle coppie rispetto al matrimonio: perfettamente in linea coi dati spagnoli o olandesi relativi al matrimonio di coppie omosessuali.

Ma, come abbiamo detto all'inizio, la linea dei diritti tende a spostarsi, in questo caso in avanti, e si vanno facendo abbastanza consistenti le pressioni per far sì che le coppie omosessuali abbiano accesso (anche) al matrimonio. Si può discutere (e se ne è discusso all'infinito per anni, anzi per decenni) se alle coppie dello stesso sesso si attagli di più una unione civile "leggera" o un matrimonio "pesante", ma è un dato che il negare il matrimonio a tali coppie costituisca indubbia discriminazione, non più tollerabile nel nostro ordinamento.

Oppure, la linea dei diritti potrebbe spostarsi all'indietro e qualcuno potrebbe tentare di cancellare la legge sulle unioni civili. Il tema proprio in questi giorni di campagna elettorale è toccato da quelle forze (ultradestra e parte dei cattolici) che si opponevano alla legge. Sembra una prospettiva assolutamente improbabile e quasi ridicola, ma non è affatto così. L'Italia non sarebbe il primo paese in cui si tenta di revocare il diritto ad unirsi delle persone omosessuali e dunque il pericolo va tenuto in debito conto e bisogna vigilare per rintuzzare sul nascere una pretesa di questo tipo. E il miglior modo di combatterla è spostare l'asticella verso l'alto e iniziare a lottare per una totale parità, che comprenda il matrimonio e la genitorialità.

La lotta all'omofobia

Nel mentre il quadro si va rasserenando per quanto riguarda la percezione che il sentimento comune coltiva della coppia omosessuale (la quale ormai può "persino sposarsi", questo il peso che viene dato comunemente all'unione civile), non così avviene per gli atti, anzi gli attacchi omofobici: specialmente all'interno della scuola o attorno ai luoghi di ritrovo per il tempo libero, e dunque soprattutto verso i giovani omosessuali.

Negli ultimi anni non vi sono stati omicidi dettati da omofobia, né suicidi riconducibili a pratiche di bullismo o discriminazione antiomosessuale. Anche se non vi è un'indagine recente sui suicidi in età adolescenziale (dietro i quali spesso sta proprio il disagio della scoperta di sé come omosessuale), sta di fatto che è continuato lo stillicidio quasi quotidiano del ragazzo gay bullizzato perché ritenuto gay o la ragazza sprezzantemente additata come lesbica.

La legge anti omofobia giace nei cassetti del Parlamento e la legislatura appena passata non la ha nemmeno presa in considerazione. Eppure, con la sua previsione di estendere la relativa aggravante agli atti omofobici, pareva una possibile legge equilibrata. Non si creava un reato nuovo, ma semplicemente si applicava un'aggravante. Si può infatti anche non essere d'accordo con un'ennesima previsione di normativa penale che vada ad incidere sulla sfera dell'opinione e dell'espressione; peraltro, proprio su questo tema (reati di opinione) l'ultimo Parlamento è entrato pesantemente e con dubbia opportunità introducendo il reato di negazionismo e varando (per fortuna in un unico ramo, e dunque decadendo dall'iniziativa) una norma sulla riproposizione di simboli e ideologie fascisti. Essendosi spinto così in avanti in tema di reati di opinione, la norma sull'omofobia non sarebbe stata, a paragone, così "liberticida". Sappiamo bene che l'omofobia non la si combatte solo con le previsioni e le sanzioni penali, ma anche queste danno una mano.

Le raccomandazioni

Occorre dunque impegnarsi, misurandosi con le forze in campo, su alcuni punti che poi dovranno essere quelli da mettere all'ordine del giorno nella prossima legislatura.

- Impegnarsi a non accettare nemmeno il confronto sul fatto che la legge sulle unioni civili possa essere revocata. **"la legge sulle unioni civili non si tocca"**, deve essere il nostro slogan: è una legge obiettivamente costituzionale e che anzi sana una precedente incostituzionalità.
- Affrontare seriamente il dibattito sull'estensione dell'istituto del **matrimonio** anche alle coppie dello stesso sesso e avanzare e sostenere una proposta di legge in tal senso.

- Riconoscere in capo ai partner dell'unione civile il pieno diritto alla **genitorialità**, sia attraverso l'istituto dell'adozione (interna o esterna alla coppia) che la trascrizione diretta in capo ai due partner della filiazione che geneticamente fa capo ad uno solo dei due.
- Riprendere e rilanciare il tema della lotta all'**omofobia** sia recuperando la proposta di legge che la prevede come specifica aggravante degli atti dettati da odio o pregiudizio omofobico, sia orchestrando una campagna culturale e didattica specifica su questo tema.
- Sulla base di questi presupposti ed avendo chiari questi obiettivi la prossima legislatura potrebbe essere quella in cui le persone dello stesso sesso raggiungono una piena parità di diritti, e dunque dignità, rispetto alle persone eterosessuali. E così un lungo cammino, anche costituzionale, sarà completato.

IL PLURALISMO RELIGIOSO

Sintesi

A quattro anni dalla pubblicazione del Primo Rapporto sullo stato dei diritti, la condizione della libertà religiosa e di coscienza in Italia va sempre più connotandosi per paradossi. Non c'è infatti dubbio che il tema delle relazioni di istituzioni e società con l'appartenenza religiosa sia stato costantemente al centro dell'attenzione mediatica, continuando a rappresentare terreno di divisioni politiche. Del pari, è altrettanto evidente come la garanzia di tutela del pluralismo religioso incontri un limite insormontabile nell'obsolescenza degli strumenti legislativi a disposizione, la cui necessità di riforma entra a fatica nel dibattito pubblico.

Tuttavia, come è stato possibile osservare negli ultimi aggiornamenti, diversi interventi istituzionali a livello nazionale e locale hanno offerto, spesso con risultati positivi, soluzioni alle questioni che l'integrazione religiosa e culturale pone nel quotidiano. La via delle buone prassi e degli accordi su specifiche tematiche ha pertanto sofferito alle lacune che l'ordinamento non è ancora riuscito a colmare.

Se peraltro il legislatore nazionale non ha preso in considerazione l'opportunità di una riforma che superasse definitivamente la legislazione sui c.d. "culti ammessi", elaborata durante il ventennio fascista e ancora parzialmente in vigore per tutte le realtà religiose mancanti di intesa con lo Stato, a livello regionale non sono mancati interventi che hanno fortemente ristretto i diritti delle comunità di fede, in particolare per ciò che riguarda gli edifici di culto.

Lo strumento legislativo è stato pertanto utilizzato per ulteriormente restringere i diritti delle comunità religiose, in particolare di più recente presenza, e per prime delle comunità islamiche fortemente colpite nel nord Italia con leggi comunemente ribattezzate "antimoschee".

Da notare come l'intero dibattito sul rapporto con l'islam abbia sofferto il condizionamento degli attacchi terroristici che dal gennaio 2015 hanno duramente colpito l'Europa. Il rapporto tra diritti e religione è stato pertanto in buona parte trattato come una questione di ordine pubblico, affiancato alle battaglie politiche e mediatiche anti immigrazione, con il risultato di neutralizzare la spinta naturalmente espansiva del diritto di libertà religiosa e di costringere la tematica in spazi di ripiegamento identitario e strumentalizzazione della questione sicurezza.

A fare da contrappeso alla esigua, ancorché dannosa, produzione legislativa di livello territoriale è stato il ruolo della giurisprudenza, chiamata ad intervenire per riequilibrare situazioni di violazione dei diritti connessi alla libertà religiosa, con risultati tuttavia alterni.

Se infatti con sentenza n. 63/2016 la Corte costituzionale ha dichiarato la parziale illegittimità della legge regionale lombarda n. 12/05 come modificata nel 2015, neutralizzandone alcuni effetti discriminatori, i successivi interventi non sono stati altrettanto decisivi. Nello stesso senso i pronunciamenti della Corte Suprema e del Consiglio di Stato nel corso del 2016 e 2017 sulle tematiche dei simboli religiosi e delle pratiche rituali e liturgiche, hanno riaffermato una tendenziale preminenza dei valori della confessione di maggioranza, a discapito dei diritti religiosi altrui e della tutela del principio supremo di laicità quale garanzia di uguaglianza per tutti senza distinzioni.

Con la fine della XVII legislatura viene congelato lo strumento che forse più di tutti ha rappresentato una concreta modalità di esercizio delle relazioni tra istituzioni e comunità religiose: il Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano. Istituito presso Ministero dell'Interno nel gennaio 2016, ha fornito pareri e formulato proposte per favorire percorsi di integrazione e scongiurare il pericolo di radicalizzazione. Tra i maggiori risultati va certamente annoverata la sottoscrizione da parte delle principali associazioni islamiche del "Patto per un islam italiano", cui si riconosce il merito di aver tracciato un primo passo per relazioni di tipo unitario.

Non solo islam, tuttavia. Secondo il Dossier statistico Immigrazione 2017 dei Centri studi Idos e Confronti, l'appartenenza religiosa e confessionale dei circa 5 milioni di residenti stranieri, che costituiscono la presenza immigrata nell'ultimo biennio, conta un milione e mezzo di cristiani ortodossi, dato che parifica tale denominazione alla presenza musulmana, cui si aggiungono poco meno di un milione di cattolici. Ed inoltre 340.000 tra induisti, buddhisti e sikh, oltre 240.000 evangelici e fedeli di altre chiese cristiane, nonché 220.000 tra atei e agnostici. Cifre che si aggiungono alle presenze religiose storiche e che rendono il pluralismo religioso un tema la cui attualità è innegabile e la cui garanzia di tutela è quanto mai urgente.

Le raccomandazioni di quattro anni fa, oggi

Delle raccomandazioni espresse quattro anni fa è stata certamente mantenuta l'intuizione del doppio binario di intervento, legislativo e negoziale. A fare tuttavia difetto è stata l'attuazione del primo, con l'assenza di significative proposte parlamentari o governative. Ciò nondimeno, la riflessione sul definitivo superamento delle sperequazioni tra i diritti delle comunità religiose ha condotto alla redazione di un testo di legge ad opera di un gruppo di studiosi che, sotto l'egida della Fondazione Astrid, ha lavorato anche confrontandosi con le comunità di fede. Il 6 aprile 2017 il testo è stato presentato pubblicamente nel corso di un seminario di studi, con l'intento di offrire al dibattito politico e scientifico i risultati di un lavoro teso alla elaborazione di una legge sulla libertà religiosa e di coscienza rispondente alle attuali condizioni del pluralismo religioso, in un contesto sociale in continuo mutamento.

Sul piano negoziale il Governo ha reiterato la strategia dei tavoli di confronto mediante l'istituzione, nel febbraio 2015, della Consulta per l'islam, diretta al confronto con le Comunità e, nel gennaio 2016, del Consiglio per i rapporti con l'islam italiano, organismo di tipo consultivo i cui lavori hanno condotto ad almeno due risultati essenziali:

- l'adozione di un documento sul *Ruolo pubblico, riconoscimento e formazione degli imam*, che individua la valorizzazione e formazione delle guide spirituali, secondo i principi costituzionali e la promozione della convivenza pacifica e la legalità, quale asse strategico delle relazioni con l'islam;
- la sottoscrizione del *Patto nazionale per un islam italiano*, contenente impegni assunti reciprocamente dalle parti, quali la prosecuzione nell'azione di contrasto dei fenomeni di radicalismo religioso e la promozione del processo di organizzazione giuridica delle associazioni islamiche, per un futuro cammino verso la stipulazione della prima Intesa.

Sotto altri aspetti, poco è stato innovato. In particolare, non è stata esercitata la delega di cui alla legge 103/17 sulle modifiche all'ordinamento penitenziario, in ordine alla revisione delle previsioni in materia di libertà di culto e diritti ad essa connessi. Al contempo, nel novembre 2015 l'UCOII e il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria hanno firmato un protocollo d'intesa per l'accesso di mediatori culturali e imam, con l'intento di prevenire la radicalizzazione in carcere mediante l'apprendimento dell'italiano e la conduzione della preghiera comunitaria da ministri di culto qualificati. Anche in tal caso, pertanto, la via delle buone prassi negoziali è stata preferita, portando tuttavia con sé tutti i limiti di un mancato intervento generale e universale.

Del pari, alcun passo significativo è stato fatto in ordine all'accessibilità dell'informazione pubblica radiotelevisiva da parte delle differenti confessioni religiose, con il risultato di una narrazione del pluralismo religioso spesso distorta e scarsamente informativa.

Con il 2012 si è conclusa una fiorente stagione per le intese con le confessioni diverse dalla cattolica. Nel corso degli ultimi quattro anni, ad eccezione dell'ultimazione della procedura per l'Istituto buddhista Soka Gakkai, non ci sono stati altri risultati significativi. La mancanza di tempi certi per l'inizio delle trattative rende il percorso verso la stipulazione delle intese del tutto accidentato e conseguentemente l'accesso ai diritti connessi alla libertà religiosa aleatorio, se non precluso. Sul punto, pare essenziale giungere ad una previsione certa della modalità di stipulazione dell'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost.

Dal mondo della scuola arrivano segnali contrastanti. A fronte del buon risultato ottenuto con il protocollo di intesa tra Miur e Associazione Bibbia, finalizzato a promuovere una maggiore conoscenza storica e culturale dei testi della biblioteca biblica, tornano preoccupanti segnali di ritorno al confessionismo, come le benedizioni liturgiche e le piccole e grandi battaglie identitarie, anche sostenute giudizialmente.

Infine, le auspiccate relazioni territoriali, mediante l'istituzione di tavoli interreligiosi presso le Prefetture, soffrono di una mancanza di quadro di insieme e sono lasciate alla sensibilità degli Enti locali coinvolti. La difficoltà di un lavoro organico sul tema del pluralismo religioso è percepita anche a livello nazionale, a causa della mancanza di una rete di relazioni interministeriali coordinata e stabile, che affronti il tema mediante politiche e azioni condivise.

Le raccomandazioni di oggi, per domani

Non possiamo pertanto non reiterare, anche per la prossima legislatura, alcune delle raccomandazioni espresse quattro anni fa, rimodulate in base al continuo mutamento del contesto religioso, cui si aggiungono indicazioni nuove. E così segnaliamo la necessità di:

- Giungere alla definitiva abrogazione della legislazione sui c.d. “culti ammessi” ed emanare un testo di legge ordinario in grado di garantire la tutela piena ed effettiva di tutte le realtà religiose organizzate presenti sul territorio, nonché dei diritti di libertà religiosa dei singoli individui;
- Prevedere in tale testo, ovvero in altro testo di legge, l'individuazione dei principi generali in tema di edilizia di culto validi per tutto il territorio nazionale e in grado di garantire la libertà di culto nel riparto di competenze legislative Stato - Regioni;
- Riaprire i tavoli di confronto istituzionale a partire dai risultati raggiunti nel corso della legislatura appena conclusa e, in particolare, favorire percorsi di unitarietà e di emersione giuridica delle diverse associazioni islamiche, anche in funzione della possibile stipulazione di una prima Intesa con alcuna o alcune delle sigle islamiche organizzate;
- Favorire l'accesso alle trattative per la stipulazione delle Intese ex art. 8, terzo comma, Cost., a partire da quelle realtà confessionali che attendono da molto risposte certe sui tempi e possibili risultati;
- Avviare, all'interno degli istituti che intendano realizzarla, la sperimentazione di forme di presenza delle religioni nelle scuole diverse dall'insegnamento della religione cattolica, anche al fine di implementare percorsi di dialogo sul tema del pluralismo religioso;
- Rendere accessibile alle diverse confessioni religiose l'informazione pubblica radiotelevisiva, anche mediante protocolli sulla corretta informazione in ordine alle peculiarità delle singole realtà di fede;
- Attuare la delega di cui alla l. 103/2017 per la revisione delle previsioni in materia di libertà di culto e diritti ad essa connessi, garantendo spazi e modalità adeguati per l'esercizio del culto, in forma individuale e associata;
- Prevedere percorsi specifici di formazione e monitoraggio delle richieste di protezione internazionale per motivi connessi alla violazione della libertà religiosa, che tengano conto del diverso contesto culturale e delle varie declinazioni del fenomeno religioso in relazione ai paesi di provenienza dei richiedenti;
- Istituire una struttura interministeriale dotata di strumenti e risorse per promuovere politiche di integrazione culturale e religiosa;
- Avviare tavoli interreligiosi presso le Prefetture finalizzati alla promozione delle relazioni interreligiose e interculturali.

ROM SINTI CAMINANTI

Sintesi

Chiudiamo questo rapporto all'inizio del 2018 e guardando i quattro anni trascorsi dalla presentazione del Primo Rapporto sullo stato dei diritti in Italia, la situazione dei rom⁸ in Italia appare sostanzialmente immutata. Le politiche pubbliche a loro dedicate continuano ad essere di carattere sostanzialmente locale mentre continua a mancare un'azione coordinata e di sistema. Anzi, come già descritto nello scorso aggiornamento, i recenti sgomberi senza alternative a Roma Capitale e la costruzione di un "Villaggio" da quasi tre milioni di euro nella Città Metropolitana di Napoli stanno a dimostrare l'esatto contrario: l'Italia, nei fatti, continua a progettare e finanziare un sistema abitativo *segregante* e riservato ai soli rom che non fa che acuire le discriminazioni perpetrate nei confronti di chi vi risiede⁹. L'inclusione sociale, invece, è interdipendente dalla condizione abitativa: chi è cresciuto e cresce ai margini degli spazi urbani è separato *fisicamente* e questo vuol dire che la valenza e l'efficacia di altri progetti sociali, che siano legati alla scolarizzazione dei minori o agli inserimenti lavorativi degli adulti è inevitabilmente compromessa. Ancora nel 2018, quindi, superare i campi-nomadi così come li conosciamo diventa la condizione necessaria, anche se non sufficiente, al superamento dello stato di *esclusione permanente* a cui sono condannate le persone residenti in quegli stessi campi.

Le raccomandazioni di quattro anni fa, oggi

All'interno di questo panorama va a porsi la gravissima e frammentaria situazione degli interventi, l'assenza di coordinamento tra le istituzioni e le amministrazioni locali insieme alla mancata attuazione dei dettati che arrivano dalla Comunità internazionale. Tutte cose già segnalate nelle raccomandazioni del rapporto di quattro anni fa. Inoltre, tra le principali violazioni dei diritti umani che continuano a colpire i rom presenti in Italia persistono gli sgomberi forzati. I richiami verificatisi del 2016 da parte del Commissario sui Diritti Umani del Consiglio d'Europa, del Comitato per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale delle Nazioni Unite (CERD) e della Commissione Europea contro il Razzismo e l'intolleranza (ECRI), non hanno trovato una concreta adesione da parte delle istituzioni italiane di ogni ordine e grado. Eppure il Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali delle Nazioni Unite ha definito da tempo lo spazio e i modi con i quali si può far ricorso a sgomberi istituzionali. Si tratta dell'ultima risorsa adottabile dopo aver tentato tutte le possibili alternative e in presenza di determinate attuazioni procedurali quali: una effettiva consultazione con gli interessati; la previsione e l'accesso a vie di ricorso legale e la possibilità di ottenere una compensazione adeguata per la perdita di beni privati; un preavviso congruo e ragionevole riguardo l'operazione e informazioni adeguate sulle modalità dell'operazione; la presenza di rappresentanti istituzionali e la possibilità di identificare tutti coloro che conducono lo sgombero; il divieto di condurre lo sgombero durante le ore notturne o in condizioni meteorologiche avverse; la predisposizione di soluzioni abitative adeguate per coloro che non sono in grado di provvedere a loro stessi;

.....

8 In questo testo si userà il sostantivo "rom" nel senso più ampio e generale del termine. In tal modo si intenderanno inclusi nello stesso tutti i diversi gruppi come i sinti, i kale, i caminanti e altri. La parola "rom" verrà usata con l'iniziale minuscola secondo l'uso corrente della lingua italiana che così suole indicare i nomi dei popoli. Si ricorda che nell'ambito delle organizzazioni internazionali i rom vengono rispettivamente definiti: "Rom" (Unione europea) "Roma and Traveller" (Consiglio d'Europa) e "Roma and Sinti" (OSCE).

9 Specifichiamo che 4/5 dei rom presenti in Italia e residente in normali abitazioni ed inseriti perfettamente nei contesti sociali e territoriali di riferimento. Ma sono i circa 40.000 che la Commissione per i Diritti Umani del Senato aveva individuato come residenti nei campi nel 2011 che si concentra l'analisi che stiamo svolgendo e a cui vanno indirizzate prioritariamente le politiche pubbliche della prossima fase.

il divieto di rendere senza tetto le persone interessate dallo sgombero né di renderle vulnerabili a ulteriori violazioni dei diritti umani. Nonostante la chiarezza di questo dettato, le autorità italiane continuano ad attuare sgomberi forzati di campi abitati senza produrre soluzioni che vadano a sanarne le criticità e la precarietà.

Altro tema centrale è quella della situazione di “illegalità istituzionale” in cui versano migliaia di persone nate nella ex Jugoslavia e i loro figli (e spesso i loro nipoti). Le stime fornite da alcune organizzazioni della società civile riferiscono che il numero di apolidi, di status o di fatto, in Italia sia compresa in una forbice che va dalle 3.000 alle 15.000 persone. Le stesse stime dicono che gli apolidi di fatto o le persone a rischio apolidia appartengono in stragrande maggioranza alle comunità rom presenti oggi in Italia¹⁰ e residenti nei campi-nomadi. In pratica, delle circa 10.000 persone originarie dei Paesi dell'ex Jugoslavia, circa 3.000 individui sono a rischio apolidia.¹¹ Sono prevalentemente bambini ed adolescenti, figli e nipoti di quelle persone arrivate dall'ex Jugoslavia tra gli anni '60 ed '80 e poi a seguito della guerra degli anni novanta. Nonostante ciò non si configurano né come cittadini italiani né tanto meno sono beneficiari di un titolo di soggiorno o di un documento di identità. Ciò vuol dire esporre migliaia di persone a gravissime violazioni dei diritti fondamentali alla salute, all'istruzione, come l'accesso al medico di base o l'iscrizione alle scuole secondarie.¹² Anche in ambito lavorativo le conseguenze sono devastanti: non si può beneficiare del sistema pensionistico, avere un conto in banca, affittare una casa, accedere all'edilizia pubblica, sposarsi. Anche l'accesso all'assistenza sociale, compresi i servizi rivolti a tutti i minori, risulta impossibile: in questo contesto i genitori apolidi si allontanano dalle istituzioni o dal contatto con i servizi sociali in quanto, mentre la legge vieta l'espulsione per il minore straniero, raggiunta la maggiore età la persona irregolarmente soggiornante e priva di documenti può ricevere un provvedimento di espulsione. L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), in collaborazione con il Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR) e con la Commissione per i Diritti Umani del Senato, hanno presentato il 25 novembre del 2015 il disegno di legge sul riconoscimento dello status di apolide. L'Italia ha approvato in via definitiva, ormai nel 2015, la legge di adesione alla Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961. Dove sono i risultati?

Le raccomandazioni di oggi, per domani

In questo quadro, urge dare concretezza ad un'azione pubblica che fino ad ora è rimasta solo nei proclami. Le nostre raccomandazioni per la prossima legislatura sono quindi:

- Interrompere la devastante spirale degli sgomberi forzati degli insediamenti non autorizzati adeguandosi alla legislazione internazionale.
- Dare corpo alla proclamata *chiusura dei campi-nomadi* attraverso programmi di intervento sistemici e integrati alle risorse territoriali. Va rotto lo schema delle “politiche dedicate” e vanno ricondotte le famiglie o i singoli nei servizi territoriali e scolastici, nelle politiche del lavoro già esistenti, nelle strutture sanitarie locali.
- Intervenire urgentemente sulle situazioni di “apolidia di fatto”, in particolare per i minori in procinto di raggiungere la maggiore età.

10 Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziale (UNAR), La Strategia Nazionale d'inclusione dei Rom, Sinti, e Caminanti, ATTUAZIONE COMUNICAZIONE COMMISSIONE EUROPEA N.173/2011, 2012, pp.14-20.

11 Nel 2011 il Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia, la Commissione per i Diritti Umani del Senato, ritiene che in Italia risiedono circa 15 mila minori rom apolidi o a rischio apolidia. Da allora il quadro non è sostanzialmente cambiato.

12 In Italia è stato formalizzato un accordo Stato-Regioni sull'obbligatorietà di iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale di tutti i minori presenti in stato di regolarità e di irregolarità nel Paese. Nonostante queste indicazioni, bambini, adolescenti ed adulti apolidi non hanno un accesso al diritto alla salute come avviene per i cittadini regolari, infatti da apolidi de facto non si può avere un pediatra o un medico di libera scelta ma accedere solo a cure di tipo ambulatoriale e/o in caso di emergenza, ovvero di cure essenziali e non continuative. Le “Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province Autonome italiane” sono consultabili interamente al seguente indirizzo: http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_038879_255%20csr%20-%205%20quater.pdf Ultimo accesso 02 febbraio 2018.

- Dare concretezza alla Strategia Nazionale di Inclusione del 2012, in particolare per la costruzione di un quadro nazionale coerente dove possano muoversi le amministrazioni locali.
- Accorciare la distanza tra il mondo della ricerca e dell'indagine sociale e quello dell'associazionismo e delle istituzioni, favorendo lo sviluppo di un dibattito radicale sulle azioni necessarie nella prossima legislatura.

DALLO IUS MIGRANDI ALL'INTEGRAZIONE

Sintesi

Nei quattro anni trascorsi dalla pubblicazione del Primo Rapporto sullo stato dei diritti in Italia, poco o nulla è stato fatto rispetto sul tema dei diritti dei migranti. Ciò è dipeso da diversi fattori, il primo dei quali è la sovrapposizione del tema dei migranti stabilmente e regolarmente presenti sul nostro territorio con quello dei migranti che vi giungono attraverso gli sbarchi, tra l'altro riletto in chiave emergenziale e di "clandestinità". Sebbene si tratti di fenomeni tra loro assai diversi, sta di fatto che l'attenzione politica e dei media si è concentrata quasi esclusivamente sul tema dell'emergenza, condizionando in tal modo qualsiasi discorso relativo ai migranti "tradizionali" che pure, statisticamente, rappresentano una fetta ormai consistente della popolazione soggiornante in Italia, visto che, stando alle ultime statistiche, sono oltre l'8%, pari a poco più di 5 milioni di persone. Emblematico è stato, a tal proposito, il dibattito relativo alla riforma della legge sulla cittadinanza (legge 91/1992): arrivata, dopo una lunga mediazione politica, all'esame del Senato nell'ottobre 2015, e qui rimasta "bloccata", anche perché, secondo i sondaggi, il 60% degli italiani si dichiarava contrario a tale riforma, mentre due anni prima oltre il 50% aveva espresso un giudizio favorevole. Le cause di questo ribaltamento è molteplice, e chiama in causa anche il modo con il quale la comunicazione, politica e mediatica, l'ha presentata. Di certo, è mancato anche il coraggio di far comunque approvare una legge che avrebbe riguardato almeno 800.000 ragazzi e ragazze che continueranno ad essere cittadini/e stranieri/e pur se nati/e o cresciuti/e in Italia. D'altra parte, questa stessa sovrapposizione ha impedito che fosse affrontato in modo più realistico il tema complessivo dei diritti dei migranti, che implica anche una riflessione su quale sarà il futuro di questo paese. Infatti, i dati statistici confermano che queste presenze sono ormai una componente strutturale del nostro paese (gli unici aumenti nelle presenze sono dovute alle nascite o ai ricongiungimenti familiari), e si rendono necessarie scelte sul modello di integrazione, e quindi sui diritti a esso connessi. Trattandosi di una immigrazione entrata ormai nella sua fase "matura", gran parte dei migranti ha visto faticosamente riconosciuti i propri diritti grazie a fattori indipendenti dalla politica, ovvero la comune appartenenza all'UE o l'ormai lunga e regolare permanenza sul territorio italiano. Tuttavia, se nei confronti dei "comunitari" (pari al 26,4% dei migranti) si sta andando verso un trattamento sostanzialmente identico rispetto ai cittadini italiani, i "lungo soggiornanti" (pari al 44,7%), pur avendo una posizione tutelata da diverse Direttive europee, continuano ad incontrare ancora delle "barriere", specie in alcuni ambiti del mercato del lavoro e nel diritto di voto. Resta invece ancora molto fragile la condizione giuridica dei migranti cittadini di Paesi terzi con un permesso di soggiorno non di lungo periodo (pari al 28,9%). Se riteniamo che l'integrazione sia una progressiva acquisizione di diritti legata al tempo di soggiorno regolare, nel caso italiano spesso la posizione acquisita sembra più propendere verso il basso che non verso l'alto, a causa di una serie di ostacoli che talvolta possiamo attribuire ad una discriminazione istituzionale. Un altro dato però da tener conto, e che conferma la stabilizzazione delle presenze, è il crescente numero di stranieri che acquisiscono la cittadinanza italiana, segno di un'Italia con una rilevante popolazione dal background straniero, che tuttavia continua ad essere spesso vittima di discriminazione a base etnica e razziale. Anche sul tema del contrasto al razzismo poco si è fatto, nonostante i segnali di preoccupazione siano ormai diversi.

Le raccomandazioni di quattro anni fa, oggi

Per i motivi prima esposti, nessuna delle raccomandazioni espresse quattro anni fa è stata pienamente recepita, motivo per il quale le riproporremo, apportando qualche modifica, anche per la prossima legislatura. C'è però da evidenziare che in alcuni casi il riconoscimento dei diritti è avvenuto per via giudiziaria e non politica. È questo il caso dell'abrogazione delle limitazioni per l'accesso all'assegno per famiglie numerose e all'assegno sociale che escludevano i cittadini di Stati terzi non membri dell'UE e non lungo soggiornanti. Più in generale, grazie alle sentenze di diversi tribunali, i quali hanno applicato correttamente la Direttiva 2011/98/UE (parzialmente recepita con D.lgs 40/2014), molti

stranieri regolarmente soggiornati, titolari di un permesso di soggiorno che permette loro di lavorare, hanno potuto beneficiare dallo stesso trattamento riservato ai cittadini italiani per quanto concerne alcuni ambiti della sicurezza sociale (da ultimo l'assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli minori). C'è però anche da evidenziare che alcune recenti misure adottate dal governo a favore della famiglia hanno, paradossalmente, riproposto i limiti già emersi in passato, ovvero di riservare i benefici di tali misure ai soli cittadini comunitari e ai lungo soggiornanti (come nel caso dell'assegno "mamma domani", del bonus asilo nido e voucher baby sitting). Anche il Reddito di inclusione (Rei), istituito in attuazione dell'art.1, comma 1, lettera a) della legge 33/2017, pur se diretto a contrastare la povertà, torna ad escludere i cittadini stranieri di Paesi terzi non lungo soggiornanti. Va invece dato un giudizio positivo al decreto del ministero del Lavoro e della Politiche Sociali del 20 settembre 2017, il quale ha previsto che la "Carta famiglia", istituita con la Legge di Bilancio 208/15 e che costituisce uno strumento di contrasto alla povertà, venga concessa anche a tutti i cittadini di Paesi terzi, indipendentemente dalla titolarità di un permesso di soggiorno di lungo periodo.

Le raccomandazioni di oggi, per domani

Gran parte delle nostre raccomandazioni per la prossima legislatura riprendono quelle nel Rapporto di quattro anni fa ed ancora non realizzate, con qualche piccola modifica:

- Adottare un nuovo Testo Unico sull'immigrazione che tenga conto della nuova realtà italiana e che recepisca le Direttive europee in materia di diritti dei migranti;
- Introdurre misure volte a favorire l'ingresso regolare in Italia, come il permesso "per ricerca lavoro" e prolungare la durata del permesso di soggiorno, nonché ampliare le tipologie di ricongiungimento familiare;
- Trasferire ai Comuni le funzioni amministrative concernenti le domande di rilascio, rinnovo e conversione dei titoli di soggiorno;
- Promuovere l'emersione del lavoro irregolare e il rafforzamento delle azioni di prevenzione e di tutela contro lo sfruttamento lavorativo;
- Promuovere il riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche professionali acquisite presso istituti di formazione europei ed extraeuropei, nonché l'istituzione di percorsi formativi specifici e un sistema di certificazioni delle competenze dei lavoratori stranieri al fine di favorire l'accesso al mercato del lavoro;
- Garantire l'accesso al pubblico impiego e alle libere professioni per tutti i cittadini stranieri;
- Abrogare la previsione della residenza decennale o quinquennale nella regione, al fine dell'accesso al fondo nazionale per il sostegno delle locazioni;
- Abrogare le limitazioni per l'accesso al welfare che escludono i cittadini di Paesi terzi non membri dell'UE e non lungo soggiornanti, in possesso di un permesso di soggiorno che permette loro di lavorare;
- Riconoscere agli stranieri regolarmente residenti l'elettorato attivo e passivo nelle votazioni amministrative;
- Riformare la legge sulla cittadinanza, adottando il principio dello ius soli e ampliando i casi di acquisizione della cittadinanza italiana.
- Attuare e rinnovare il Piano Nazionale d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza, approvato nell'agosto 2015.

FUGGIASCHI

Il triennio 2015 - 2017 ha segnato un punto di svolta nelle politiche dell'asilo, tanto a livello comunitario quanto statale. Ad alcune novità positive - come il programma europeo di *relocation* o la creazione di corridoi umanitari verso l'Italia - hanno fatto seguito, purtroppo, novelle che hanno introdotto disposizioni più restrittive e che rendono più difficoltosa l'inclusione sociale. Di seguito saranno elencati lo stato delle raccomandazioni del 2014 e le nuove raccomandazioni per il futuro.

Le Raccomandazioni di quattro anni fa oggi

Testo unico asilo

Sin dal 1990, anno dell'entrata in vigore della prima legge compiuta in tema di immigrazione (la cosiddetta *legge Martelli*), il legislatore italiano non ha mai adottato un'equivalente normativa unitaria in tema di asilo. Al Testo unico sull'immigrazione del 1998, che però solo in parte si rivolge a richiedenti asilo o beneficiari di protezione, si affianca quindi un microcosmo di norme europee e italiane. Abbiamo così un decreto che determina i requisiti per il riconoscimento della protezione; un decreto sulla procedura amministrativa per il riconoscimento; un decreto che regola il sistema di accoglienza e così via. Questa eccessiva frammentazione rende difficile avere una visione sistemica e coerente del diritto di asilo in Italia, che attualmente si limita solo a recepimento delle direttive europee, apportando poche innovazioni. La necessità di un testo unico in materia di diritto di asilo è oggi più che mai avvertita. L'articolo 10, comma 3 della Costituzione prescrive che *<<lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge>>*. Nonostante la riserva di legge sia comunque soddisfatta con le norme di recepimento, è facile constatare come la definizione di rifugiato della nostra carta sia più estesa di quella di alcuni dei principali strumenti internazionali ed europei. Il 2018 sarà un anno di grandi riforme in materia di diritti di asilo. L'intero sistema comune di asilo europeo (CEAS) è stato messo in discussione e molte procedure di riforma dei singoli temi - qualifiche, accoglienza e procedure su tutti - sono state avviate ed è già possibile consultare i testi che serviranno da fondamenta per la nuova legislazione¹³. L'idea di base è dotarsi di strumenti più rigidi e limitativi, in cui il rispetto della dignità umana è in forte dubbio. Pertanto, il Parlamento italiano, quando sarà chiamato ad adeguarsi, potrebbe cogliere finalmente l'occasione tanto di racchiudere in un unico *corpus* normativo l'intera legislazione sul diritto di asilo, quanto di dare finalmente una piena attuazione al dettato costituzionale. Magari concedendo un trattamento anche più favorevole dell'attuale orientamento comunitario, se necessario.

Piano europeo di ammissione umanitaria e reinsediamento

Nella precedente raccomandazione si era ribadita la necessità di facilitare l'arrivo sul territorio europeo dei richiedenti in condizione di stallo nei paesi dell'Africa mediterranea o di transito - ad esempio il Niger -, dove subivano palesi violazioni dei diritti inalienabili di ogni essere umano. A distanza di circa quattro anni, questa esigenza è più che mai attuale. La situazione in Libia, principale paese di partenza, e in altri paesi di transito è diventata ingestibile. La politica di esternalizzazione delle frontiere, fortemente voluta dall'Unione europea¹⁴, di fatto può rappresentare un argine al flusso

13 <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/asilo-migrazione-riforma-unione-europea-sintesi-asgi/>

14 http://www.integrationarci.it/wp-content/uploads/2016/06/esternalizzazione_docanalisiARCI_IT.pdf

migratorio verso l'Europa, ma a caro prezzo: tanto di vite umane, quanto di fondi - circa tre miliardi¹⁵ - destinati ai paesi "collaborativi" che si impegnano a bloccare il transito. È bene ricordare che questi paesi non sempre sono altrettanto dediti alla causa dei diritti umani - come il caso del presidente del Sudan al-Bashir, su cui pende un mandato di cattura della Corte penale internazionale. L'azione intrapresa dal governo italiano di scendere a patti con le varie autorità libiche non solo non ha portato ai risultati sperati, ma di fatto ha anche concesso alla famigerata guardia costiera libica - la cui condotta è sotto esame della Corte penale internazionale, che deciderà se aprire un procedimento¹⁶ - gli strumenti per continuare a perpetrare gravi violazioni contro i migranti¹⁷. Alla fine dell'attuale legislatura, il Parlamento italiano in regime di *prorogatio* - che quindi dovrebbe occuparsi solo di ordinaria amministrazione in attesa dell'insediamento delle nuove Camere - ha approvato una serie di interventi militari: per il 2018 sono previsti in Niger un massimo di 470 militari per un costo complessivo di circa 49 milioni e 400 unità per un costo di 49 milioni in Libia¹⁸. Sempre in Libia partirà una missione, stavolta di matrice umanitaria, in cui alcune ONG aggiudicatrici di un bando da quasi 2 milioni interverranno in strutture che ospitano migranti¹⁹. Non sembra però che questo tipo di interventi possa tutelare, se non la dignità, quantomeno l'integrità psico-fisica delle persone che vengono trattenute in strutture libiche, ufficiali e non. Da un altro lato, invece, l'Italia si è impegnata con il progetto pilota dei corridoi umanitari, consentendo a persone con chiaro bisogno di protezione di giungere sul nostro territorio con regolare visto, al fine di presentare domanda di protezione²⁰. Si tratta di un'eccellenza europea, proposta da realtà private e pubbliche, che ha posto al centro del programma la tutela dei richiedenti asilo ancora prima di presentare domanda di protezione. Ma neanche questa iniziativa può essere sufficiente, in quanto ha un numero limitato di beneficiari. Sulla stessa scia si inserisce l'azione dell'Unione europea, che nel biennio 2015 -2017 ha incentivato il reinsediamento di circa 23.000 persone. L'Italia, che aveva dato disponibilità per 1.989 trasferimenti, al 10 novembre 2017 aveva già raggiunto quota 1.521²¹. Il passaggio successivo è continuare a sostenere questo tipo di canali di accesso sicuri per i richiedenti, anche autonomamente, se non c'è unità a livello europeo. Inoltre è già in campo una proposta di regolamento europeo²², che rappresenta un buon punto di partenza, su cui i futuri governi italiani saranno chiamati ad esprimersi.

Informativa legale

Un aspetto molto critico - e già segnalato nel 2014 - che è stato rilevato più volte nel corso delle attività di supporto legale ai richiedenti protezione internazionale è sicuramente la mancanza di un'informativa legale esaustiva e adeguata su diversi temi: diritto di asilo e diritto all'accoglienza su tutti. Nonostante la nostra legislazione in più norme richiami tale attività, dalle testimonianze raccolte emerge che debba essere implementata. Una delle cause che determinano l'irregolarità di un soggetto può banalmente anche essere la mancanza di conoscenza delle procedure per l'audizione presso la commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale o della possibilità di revoca delle misure di accoglienza in seguito ad allontanamento volontario dal centro per periodi anche brevi di tempo. Più che una riforma legislativa, questo punto richiederebbe un'attività di monitoraggio capillare, tanto nei centri *hotspot*, CAS, e SPRAR, quanto nelle Questure che ricevono la domanda di asilo.

15 https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa_en

16 <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/l-aia-accusa-la-guardia-costiera-libica>

17 <https://openmigration.org/analisi/fermare-i-migranti-addestrare-i-libici-non-funziona/>

18 <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-01-17/niger-ok-camera-missione-forza-italia-vota-favore-135104.shtml?uuid=AEhYflkD>

19 http://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2017/12/CallAID-11273_Elenco-Progetti-Approvati_07.12.17.pdf

20 <http://www.santegidio.org/pageID/1165/langID/it/itemID/756/SCHEDA-Cosa-sono-i-corridoi-umanitari.html>

21 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_resettlement_ensuring_safe_and_legal_access_to_protection_for_refugees_en.pdf

22 http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0468/COM_COM%282016%290468_EN.pdf

Non-refoulement

Nelle scorse raccomandazioni era stata ribadita l'esigenza di un maggior rispetto del principio di *non-refoulement*. Questa norma inderogabile di diritto internazionale consuetudinario non ammette l'allontanamento forzato di un cittadino verso un paese non sicuro. Nonostante il suddetto principio sia stato recepito nel nostro diritto interno, quello che si contesta è l'effettivo rispetto. Soprattutto in tema di espulsioni o respingimenti collettivi, per i quali l'Italia è stata già sanzionata - basti citare la sentenza della Corte EDU *Hirsi Jamaa e altri contro Italia*. Quello che desta preoccupazione è l'atteggiamento degli ultimi governi in carica in relazione all'esternalizzazione delle frontiere. Molto spesso, infatti, giunge la notizia di un barcone "soccorso" dalla guardia costiera libica, i cui passeggeri vengono poi trattenuti nei tristemente noti lager libici. Tutto ciò accade anche con il tacito consenso italiano, o perlomeno con strumenti messi a disposizione dallo stesso - come l'addestramento e i vascelli offerti dalla forze italiane a quelle libiche. Anche la stipulazione di un *memorandum* con il Sudan non sembra rispettare il principio *del non-refoulement* e a tal proposito la CEDU è già stata chiamata a pronunciarsi nel merito²³. Su questo punto, quindi, non è necessario dotarsi di ulteriori strumenti normativi, ma basterebbe semplicemente rispettare quelli già in vigore.

Composizione commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale

Il 31 gennaio 2018 è entrato in vigore il decreto legislativo 220/2017²⁴, che introduce alcune modifiche sulle commissioni territoriali, gli organi competenti al riconoscimento della protezione internazionale. Il decreto legge 13/2017 ha previsto l'assunzione di 250 esperti a supporto delle commissioni. Con l'aumento di personale, il legislatore ha optato per rimuovere la figura del commissario - funzionario della Polizia di stato e il commissario - rappresentante dell'ente territoriale. Al membro funzionario della carriera prefettizia, che resta il presidente, e al rappresentante UNHCR si affiancheranno due funzionari amministrativi. Questi ultimi sono stati selezionati tramite concorso pubblico. Una delle maggiori critiche che veniva mossa alla composizione della commissione territoriale era, appunto, quella di essere composta di personale non così esperto in materia di diritti umani, diritto di asilo e diritto dell'immigrazione. I nuovi assunti dovrebbero invece avere competenze specifiche in tali campi. Lascia tuttavia perplessi la previsione dell'articolo 1, comma 5, lettera c), che attribuisce alle due nuove figure l'istruttoria in via ordinaria, per poi sottoporre il caso alla commissione intera. Non è chiaro se ciò comporterà un ulteriore aumento dei tempi per l'esame della domanda, già troppo considerevoli con la vecchia composizione. La durata media stimata in questa fase è di 307 giorni, che intercorrono tra la presentazione della domanda e l'audizione²⁵. Possiamo quindi ritenere che la raccomandazione del 2014 sia stata sicuramente presa in considerazione, ma i risvolti pratici dovranno ancora essere analizzati.

Sistema di accoglienza

Da aprile 2017 non è più possibile visionare i numeri del sistema di accoglienza nel dettaglio. Si tratta di una precisa scelta, le cui ragioni possono solo essere supposte²⁶. Recuperando gli ultimi dati visionabili di marzo 2017, il sistema di accoglienza risultava così articolato: 137.855 richiedenti accolti nei centri straordinari di accoglienza; 23.867 ospiti presso le strutture SPRAR; 13.385 in centri di prima accoglienza; 1.416 nei centri *hotspot*; per un totale di 176.523 utenti del servizio²⁷. Stando ai dati del Ministero dell'interno, aggiornati al 31 dicembre 2017, risultano accolti

23 <https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2018/01/11/sudan-respingimenti-migranti>

24 http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2018-01-16&atto.codiceRedazionale=18G00005&elenco30giorni=false

25 Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, 2017, pagg. 25 – 27. Consultabile su http://www.sprar.it/wp-content/uploads/2017/11/Rapporto_protezione_internazionale_2017_extralight.pdf

26 <https://www.possibile.com/accoglienza-ministero-rimuove-dal-suo-sito-web-dati-fondamentali-la-trasparenza-del-sistema/>

27 http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31_marzo_2017.pdf

nel sistema di accoglienza 183.681 immigrati²⁸, senza specificare i numeri per ogni tipologia di struttura. Mentre, secondo il servizio centrale SPRAR, sino a novembre 2017 negli omonimi centri erano accolti 31.270 immigrati²⁹. Questi numeri confermano la tendenza italiana ad avvalersi principalmente dell'accoglienza straordinaria a scapito del modello virtuoso SPRAR. Tale preoccupazione era già stata espressa nel 2014. La differenza di sigle chiaramente non presuppone un'accoglienza migliore o peggiore - quello dipende dai servizi offerti in ciascuna struttura. Ma se si considera che il sistema SPRAR si basa su un'adesione volontaria a determinati progetti da parte degli enti locali, allora il dato sociale diventa preoccupante. Il sistema CAS infatti è fondato sulla volontà delle Prefetture di finanziare alcuni progetti sul loro territorio, senza necessariamente tener conto della volontà dell'ente locale. Ed è palese che quando una comunità dimostra la volontà di accogliere e integrare, allora il richiedente può intraprendere un percorso di inclusione davvero ottimale; viceversa, l'accoglienza "imposta" può risultare sgradevole ai concittadini e dare adito a fenomeni di intolleranza, che ormai stanno dilagando. Sarebbe opportuno, pertanto, ampliare la rete SPRAR continuando a offrire incentivi alle comunità che vogliono accogliere. Ma anche migliorando la qualità delle strutture stesse, privilegiando il graduale abbandono dei grandi centri a favore di strutture piccole o appartamenti, tutto ruota intorno ai servizi erogati. Su questo punto occorre fare ricerca e capire quali ostacoli si sono creati e come rimuoverli: su tutti, l'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente e al sistema sanitario nazionale.

Le raccomandazioni per domani

Istituire il permesso di soggiorno per comprovata integrazione

Stando alle rilevazioni contenute nel *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia del 2017*, la durata dell'esame della domanda di protezione internazionale molto spesso si protrae per un periodo eccessivamente lungo. Il procedimento amministrativo si può suddividere in tre fasi: presentazione della domanda; audizione presso la commissione territoriale competente; notifica esito. Dopo i 307 giorni di attesa per l'audizione e nel caso in cui venga presentato ricorso avverso la pronuncia, si passa alla fase giudiziale, in cui i tempi per la decisione si attestano sui dieci mesi circa per il primo grado; a cui si aggiungono i 343 giorni per il giudizio di secondo grado e i 687 giorni del giudizio in Cassazione³⁰. Nelle more della decisione, il richiedente potrebbe già aver avviato un fruttuoso percorso di inclusione sociale. Gli indici di radicamento da prendere in considerazione possono essere molteplici: certificati di lingua italiana; legami familiari non utili all'ottenimento di un permesso di soggiorno per motivi familiari; frequentazione di corsi di formazione; e qualsiasi elemento da cui si possa desumere un legame stabile e positivo con il territorio. Questo permesso di soggiorno dovrebbe essere concesso anche ai quei richiedenti asilo che, nelle more della decisione sulla loro domanda, sono già diventati parte attiva e dinamica della società.

Introdurre una normativa specifica per i centri hotspot.

Dal 2015 l'Unione europea ha imposto una nuova metodologia di intervento negli stati maggiormente colpiti da flussi migratori, tra cui l'Italia. L'approccio *hotspot*, non privo di enormi criticità, si realizza principalmente negli omonimi centri *hotspot*, situati soprattutto nei luoghi costieri di approdo. Nonostante non siano teoricamente assimilabili ai centri per l'espulsione degli immigrati irregolari, di fatto gli *hotspot* sono stati più volte criticati per alcune violazioni di diritti fondamentali³¹, tra cui il trattenimento a tempo indeterminato di immigrati che rifiutavano di sottoporsi

28 http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-12-2017.pdf

29 <http://www.sprar.it/wp-content/uploads/2017/12/SPRAR-Numeri-SITO-2017-1130.pdf>

30 Vedi nota 13

31 <https://www.amnesty.it/rapporto-hotspot-italia>

al rilascio delle impronte digitali o l'assenza di informativa legale sul diritto di asilo, per citare solo due irregolarità³². Gli *hotspot* non sono disciplinati da una legge, ma trovano il loro fondamento giuridico in una circolare del Ministero dell'interno e nel manuale contenente le *standard operative practise*. L'unico caso in cui tale centro è menzionato in un testo di legge è quello dell'articolo 17, decreto legge 13/2017, poi convertito in legge ordinaria (cosiddetta *Minniti – Orlando*, dai nomi dei due ministri proponenti). Questa norma ribadisce solo l'obbligatorietà di condurre uno straniero che abbia attraversato la frontiera irregolarmente o che sia stato soccorso in mare presso il punto di crisi (o *hotspot*), dove avverranno le procedure di identificazione. E il rifiuto reiterato di rilasciare le proprie impronte digitali costituisce rischio di fuga e presupposto per il trattenimento in un centro permanente per il rimpatrio. Nulla si dice in proposito della durata del trattenimento nel punto di crisi, della peculiarità nel sistema di accoglienza e soprattutto delle garanzie dei diritti delle persone che si trovano all'interno e che sono appena state soccorse, dovendosi privilegiare più le operazioni di ristoro e cura, invece che sacrificarle per una presunta "sicurezza". Trattandosi quindi di un aspetto ormai fondamentale nel più ampio sistema del diritto di asilo, e a prescindere da ogni convinzione personale, disciplinare l'intero approccio *hotspot* con fonti di rango superiore si può considerare il minimo che il legislatore debba fare.

Abolire il nuovo rito per stranieri che presentino ricorso avverso le pronunce della commissione territoriale

Nel 2017 il parlamento italiano ha approvato il decreto legge 13/2017 che ha introdotto alcune novità nel nostro ordinamento, molte delle quali fortemente discusse. Tra queste, una sostanziale riforma del processo in materia di riconoscimento della protezione internazionale. In primo grado, ad esempio, è stata soppressa l'audizione personale del richiedente, salvo alcune e minime deroghe. Considerando l'argomento - quello della protezione internazionale - che oltre all'analisi di elementi oggettivi si basa fortemente sull'ascolto e la credibilità del richiedente, una simile norma appare discutibile. Altra norma assai criticata è l'abolizione del secondo grado di giudizio, in quanto il provvedimento con cui si esprimerà il giudice sarà esclusivamente ricorribile per Cassazione e non impugnabile in Corte di appello. Un durissimo colpo alle garanzie dei richiedenti, calcolando che per liti di rilievo assai minore sono assicurati tre gradi di giudizio³³. Per queste e altre disposizioni, il nuovo legislatore dovrebbe rivedere l'impianto del provvedimento in questione, che aggrava e di molto una normativa già controversa.

Garantire il titolo di viaggio per stranieri in possesso di permesso di soggiorno per motivi umanitari, su proposta della commissione territoriale o riconosciuto nel giudizio per il riconoscimento della protezione internazionale

Il rifugiato, così come il beneficiario di protezione sussidiaria su richiesta, possono essere titolari di un documento equipollente al passaporto e rilasciato dalle autorità italiane, che prende il nome di *titolo di viaggio per stranieri*. Questo perché il beneficiario di protezione internazionale spesso non può o non vuole avere contatti con l'amministrazione del proprio paese di origine. Secondo la normativa attuale, tale documento non sembra spettare di diritto anche al titolare di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, neanche se rilasciato su proposta della commissione territoriale. Una circolare del ministero degli Affari Esteri, risalente al 1961, prescrive però che il titolo di viaggio sia rilasciato a qualsiasi straniero regolarmente soggiornante, che a vario titolo non possa entrare in possesso del proprio passaporto. Un'altra circolare, stavolta del 2003 ed emanata dal ministero dell'Interno, che si rivolge espressamente a chi abbia un permesso di soggiorno per motivi umanitari accordato in base a una domanda di protezione internazionale, riconosce la necessità di concedere il titolo di viaggio anche per chi sia privo di passaporto o si trovi nell'impossibilità di ottenerlo. Questo perché alcune ambasciate si rifiutano di fornire il passaporto o comunque perché il cittadino straniero non ha intenzione di avere contatti con la rappresentanza diplomatica del proprio paese, anche a tutela della sua incolumità o di quella dei suoi cari. Tenuto conto sia della situazione personale estremamente delicata in cui si trova chi ha richiesto

32 https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/05/Rapporto_Hotspots_Il-diritto-negato_Oxfam_19mag16.pdf

33 https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/07/Scheda-pratica-legge-Minniti-DEF_2.pdf

e ottenuto protezione, sia dell'importanza della libertà di circolazione, garantita dalla Costituzione, è fondamentale che si preveda per legge il rilascio del titolo di viaggio ai beneficiari del permesso di soggiorno per motivi umanitari, su proposta della commissione territoriale. Anche al fine di evitare pratiche discrezionali delle Questure, che, nonostante le circolari richiamate, a volte non consentono il rilascio del titolo di viaggio.

Estendere il diritto al ricongiungimento familiare ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari, su proposta della commissione territoriale o riconosciuto nel giudizio per il riconoscimento della protezione internazionale.

Secondo il Testo unico sull'immigrazione, è esplicitamente escluso dal godimento del diritto al ricongiungimento familiare il beneficiario del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Questa tipologia di permesso di soggiorno, tuttavia, si è evoluta nel corso degli anni e allo stato attuale costituisce una delle declinazioni del diritto di asilo riconosciuto dall'articolo 10, comma 3 della Costituzione. Appare quindi paradossale che possano beneficiare del ricongiungimento familiare titolari di permesso di soggiorno per motivi di studio o motivi religiosi e non chi, dopo aver presentato domanda di asilo, si sia visto riconoscere una forma di protezione, anche se lieve. Trattandosi quindi di un diritto soggettivo, tutelato anche dalla carta costituzionale, come qualsiasi altro beneficiario di protezione internazionale, anche il beneficiario di questo permesso di soggiorno dovrebbe essere ammesso al ricongiungimento familiare.

HABEAS CORPUS E GARANZIE

Sintesi

Nei quattro anni trascorsi dalla pubblicazione del Primo Rapporto sullo stato dei diritti in Italia molti aspetti della garanzia della libertà personale sono cambiati, anche significativamente.

Come abbiamo sottolineato anche nell'ultimo rapporto, si apprezzano innovazioni positive quali, in particolare, le misure legislative volte alla decarcerizzazione e minimizzazione delle misure custodiali, nonché alla valorizzazione delle alternative alla detenzione. Tali misure svolgono infatti una funzione tanto deflattiva delle presenze in carcere quanto di promozione dell'efficacia rieducativa della pena, rimuovendo anche presunzioni di pericolosità ostative alla concessione di misure extracarcerarie. Peraltro, proprio la valorizzazione delle misure alternative alla detenzione contribuisce alla garanzia di una più elevata sicurezza dei cittadini, in ragione della capacità rieducativa (e quindi preventiva) e di reinserimento sociale del condannato dimostrata da tali sanzioni, in misura ben maggiore della reclusione in carcere.

Il recente schema di decreto legislativo di riforma dell'ordinamento penitenziario (approvato dal Governo il 16 marzo 2018 e in attesa di essere definitivamente vagliato dalle Camere) reca misure importanti al fine di accentuare la funzione di reinserimento sociale della pena in particolare promuovendo misure, quali le alternative alla detenzione, che diversamente dal carcere favoriscono il graduale riavvicinamento del condannato alla società, rompendo quella separazione che caratterizza invece la realtà inframuraria.

Se, dunque, sul piano generale sono state adottate, nel periodo di tempo considerato, riforme (in particolare, ma non solo, quella appena citata) innovative e volte a ridurre l'ambito di applicazione delle misure detentive, tuttavia si registra un nuovo incremento della popolazione penitenziaria, dopo anni di costante - per quanto contenuta - riduzione. Fino a fine 2015, infatti, le presenze in carcere hanno registrato una tendenziale e progressiva riduzione, anche grazie alle modifiche normative introdotte a seguito della condanna dell'Italia da parte della Cedu con la sentenza "Torreggiani" del 2013. Dalle circa 68 mila presenze del giugno 2010, infatti, si è passati alle poco più di 52mila dell'ultimo semestre 2015. L'inversione di tendenza è tuttavia iniziata nel corso del 2016, quando al 31 dicembre si è registrata la quota di 54.653 presenze (con un tasso di popolazione detenuta per 100.000 abitanti pari a 90). Esse sono giunte a 57.608 lo scorso 31 dicembre (ivi inclusi 304 internati).

Le cause di tale ripresa sono dovute, come sempre, a una molteplicità di fattori, dei quali però due hanno un peso specifico particolare. Da un lato la cessazione dell'efficacia della liberazione anticipata speciale (che ampliava di 30 giorni il beneficio altrimenti conseguibile), tale da determinare un rallentamento delle uscite e, quindi, un aumento delle permanenze in carcere. Dall'altro, l'esiguità del personale assegnato agli uffici dell'esecuzione penale esterna - essenziali per l'applicazione delle misure alternative alla detenzione e, in particolare, tenuti a predisporre il programma di trattamento per indagati o imputati cui sia stata riconosciuta la sospensione del procedimento con messa alla prova - ha ostacolato il pieno sviluppo di tali misure, che avrebbe comportato una significativa deflazione della popolazione penitenziaria.

Ed è ancora una volta la scarsa presenza di camere di sicurezza dove trattenere soggetti sottoposti per poche ore a misura precautelare (es. il fermo di polizia), ad aver determinato il ritorno del fenomeno delle "porte girevoli" - ovvero della detenzione in carcere per una notte di soggetti che non dovrebbero transitarvi - che il legislatore aveva inteso contrastare sin dal 2011, con il d.l. 201.

Le raccomandazioni di quattro anni fa, oggi

Alcune delle raccomandazioni espresse quattro anni possono dirsi, almeno in parte, adempiute. Così l'auspicata riduzione del ricorso alla custodia cautelare è stata, sia pur parzialmente, dalla l. 47/2015, che in particolare limita l'ambito della custodia cautelare "obbligatoria", accentua la residualità e gradualità di tale misura, ammissibile solo ove altre, pur cumulativamente applicate, non possano soddisfare le esigenze cautelari, prevedendo anche requisiti più stringenti per la valutazione di tali esigenze. Una limitata riduzione "dell'area del carcere" si è realizzata con gli istituti della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato (l. 67/2014) e della non punibilità per particolare tenuità del fatto (d.lgs. 28/2015) nonché, appunto, con il citato d.lgs. attuativo della riforma penitenziaria che ha esteso l'ambito di applicazione delle misure alternative alla detenzione.

Un importante effetto deflattivo sulle presenze in carcere sarebbe derivato dall'attuazione della delega, contenuta nella l. 67/2014 e tuttavia non più esercitata, per l'introduzione di pene detentive non carcerarie da eseguire presso il domicilio quali pene principali (che dunque irroghi lo stesso giudice di cognizione in sentenza e non il magistrato di sorveglianza).

Ma un rilevante effetto deflattivo sulla popolazione penitenziaria sarebbe derivato dall'estensione della depenalizzazione (e parallela abrogazione di illeciti penali) realizzata con i d.lgs. 6 e 7/2016 ai reati (minori o comunque non di tipo associativo) in materia di stupefacenti e immigrazione. Tuttavia, proprio rispetto al reato di immigrazione irregolare (non punito di per sé con la reclusione ma suscettibile di determinarla per effetto di varie circostanze), il Governo ha ritenuto di non esercitare la delega specificamente ricevuta su questo punto, affermando di voler mantenere il valore "simbolico" di questa norma.

Con la l. 161/2014, si è realizzata l'auspicata riduzione (sia pur solo fino a 30 giorni, prorogabili fino a complessivi 90 salvo si tratti di straniero già detenuto per un periodo superiore a tre mesi)³⁴ del tempo di permanenza nei centri per il rimpatrio (nuova denominazione dei CIE). Se questa previsione è importante in quanto limita la durata di un trattenimento che, oltre i 40-60 giorni diventa ingiustificato in quanto l'identificazione avviene generalmente entro quel periodo, resta tuttavia forte la già segnalata esigenza di un vaglio giurisdizionale qualificato sul relativo provvedimento, rendendo in ogni caso residuali le ipotesi in cui si ammette il trattenimento. Peraltro, con l'intervento realizzato con il d.l. 13/2017, convertito con modificazioni dalla l. 46/2017 si è persa l'occasione per disciplinare (se non in aspetti marginalissimi) quello che oggi costituisce un vero e proprio limbo giuridico, ovvero la permanenza negli *hotspot*, la cui rilevanza nella gestione delle migrazioni si sta progressivamente accrescendo. Molti rimpatri sono infatti eseguiti direttamente dagli *hotspot*, nella forma di "respingimenti differiti". Incerta è dunque tanto la natura di questi respingimenti quanto quella della permanenza negli *hotspot*, strutture intermedie tra centri di prima accoglienza e centri per il rimpatrio. La necessità di una disciplina del trattenimento in tali centri è tanto più opportuna in ragione del fatto che esso, le sue modalità, la sua durata, non sono sottoposti al vaglio dell'autorità giudiziaria, nonostante si tratti di misura incidente non sulla mera libertà di movimento ma sulla libertà personale tout court, da attuarsi pertanto nel rispetto delle riserve assolute di legge e di giurisdizione, sancite dall'art. 13 Cost.

Le raccomandazioni di oggi, per domani

Le nostre raccomandazioni per la prossima legislatura riprendono dunque alcune delle indicazioni fornite nel Rapporto di quattro anni fa ed ancora non realizzate e ne forniscono ulteriori:

- promuovere un percorso di ampia depenalizzazione di reati privi di offensività a terzi, in particolare in tema di stupefacenti e immigrazione che rappresentano la causa principale del sovraffollamento penitenziario;

.....

³⁴ Il Decreto 142/2015 al suo articolo 6, ha invece innalzato a 12 mesi il periodo massimo di trattenimento per chi faccia richiesta di protezione internazionale all'interno del Cpr nel caso in cui, per esempio, sussista rischio di fuga o lo si ritenga un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica.

- introdurre pene detentive non carcerarie da eseguire presso il domicilio e misure interdittive quali pene principali, così da ridurre l'area della reclusione;
- attuare la delega di cui alla l. 103/2017 per la revisione delle misure di sicurezza personali, in favore di misure di cura o controllo modulate sulle necessità terapeutiche, rivisitando altresì, per i semi-imputabili, il regime del doppio binario (applicazione congiunta di pena e misura di sicurezza), nell'ottica del minor sacrificio possibile della libertà personale;
- disciplinare il trattenimento negli *hotspot* con garanzie adeguate e la previsione del controllo giurisdizionale;
- ridurre l'ambito di applicazione delle espulsioni a titolo di misure di prevenzione per gli stranieri ritenuti pericolosi e, più in generale, delle altre misure di prevenzione personali, applicate non in ragione della commissione di un reato ma del sospetto che l'interessato possa commetterlo;
- estendere l'obbligo di convalida giurisdizionale ai trattamenti sanitari obbligatori non ospedalieri, previa attribuzione al giudice di più pregnanti poteri di valutazione in sede di convalida. Limitare e progressivamente abolire il ricorso alla contenzione fisica nei confronti dei malati mentali.

PRIGIONIERI

Le raccomandazioni di quattro anni fa, oggi

Torna a crescere il numero di detenuti ed è di nuovo **critica la condizione di sovraffollamento.**

Dopo una stagione di riduzione della popolazione carceraria anche a seguito della Sentenza Torregiani e delle sanzioni all'Italia da parte dell'Unione Europea, negli ultimi due anni la popolazione carceraria è tornata a crescere.

Il numero di detenuti presenti al 31 Dicembre 2017 è pari a 57.608, circa 3.000 in più rispetto all'anno precedente e 5.500 in più rispetto al 2015. Si tratta di un numero significativamente superiore alla capienza regolamentare degli istituti di pena italiani, che potrebbero contenere al massimo 50.000 persone. Le situazioni più critiche riguardano Lombardia, Campania e Puglia.

La legge n. 103 del 2017 di modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario contiene una delega al governo per l'adozione di decreti legislativi su questioni di grande importanza relative al sistema carcerario. La parte di delega relativa a riforma dell'assistenza sanitaria, preclusioni ed eliminazione degli automatismi nell'accesso ai benefici e misure alternative è stata esercitata attraverso un decreto del Consiglio dei ministri, senza però arrivare alla sua approvazione in questo fine legislatura. Tre ulteriori decreti, relativi a giustizia ripartita, mediazione penale e ordinamento penitenziario minorile sono stati licenziati in via preliminare, mentre nulla è stato fatto su affettività e sessualità in carcere, diritti di donne e stranieri e libertà di culto.

Il 6 dicembre 2017 sono state pubblicate le conclusioni del Comitato Europeo contro la Tortura a seguito dell'esame sulla situazione italiana svolto a Ginevra nel novembre dello stesso anno. Tra gli argomenti maggiormente rilevanti per il nostro tema troviamo:

L'inadeguatezza della legge sulla tortura recentemente approvata dal parlamento italiano, il Comitato critica infatti la scarsa adesione all'articolo 1 della convenzione contro la tortura e la genericità della previsione normativa per cui chiunque, e non solo i pubblici ufficiali, possono essere imputabili per il reato;

La mancata istituzione di un organismo nazionale indipendente per i diritti umani;

La carenza di informazione data ai detenuti in carcere e le difficoltà ad avvalersi di un'adeguata assistenza legale;

I miglioramenti necessari relativi alle condizioni di detenzione sia in carcere sia nelle camere di sicurezza, la riduzione del sovraffollamento e della custodia cautelare;

La revisione del 41bis in un ottica di rispetto dei diritti umani dei detenuti.

Sul fronte del delicato passaggio dal sistema degli ospedali psichiatrici giudiziari (Opg) alle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems), seppure si registra soddisfazione per la chiusura definitiva di tutti gli Opg, desta preoccupazione la possibilità che le Rems arrivino a replicare, in piccola scala, il sistema smantellato con la legge 81/2014. Gli ultimi dati disponibili (aprile 2017) registrano una presenza di 596 persone e una lista di attesa di 290 persone. Di queste ultime, circa una sessantina sono in carcere, una parte di loro è in libertà e la maggior parte si trova in altre strutture sul territorio. Come dimostra il numero delle persone in lista di attesa, i responsabili delle Rems stanno operando in modo da evitare il sovraffollamento delle strutture ma, dall'altro lato, non va sottovalutato come la maggior parte delle persone in lista di attesa si trovi in libertà e in altre strutture sul territorio. Il fatto che non giungano notizie

allarmanti circa la presenza di “matti in libertà” dovrebbe far riflettere sulla reale necessità che queste persone entrino in Rems. Altra nota dolente riguarda i reparti denominati “articolazioni per la salute mentale” all’interno degli istituti penitenziari da cui, prima della riforma, le persone più “problematiche” venivano trasferite alle Rems. Fortunatamente ora questo non è più possibile, ma la gestione di quei reparti presenta molte criticità sia per quanto riguarda la mancanza di personale specializzato sia per le condizioni strutturali spesso inadeguate.

In ultimo, la legge 13 aprile 2017 n. 46, ha modificato il nome dei centri per il trattenimento degli stranieri privi di regolari documenti da centri di identificazione e di espulsione (Cie) a centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr), prevedendo di costruirne uno in ogni regione italiana (al momento sono sei i centri funzionanti in tutta Italia). Questo nonostante sia stata accertata da numerosi studi e ricerche come il sistema dei Cpr non sia particolarmente funzionale allo scopo prefisso: si riescono ad effettuare i rimpatri, infatti, a malapena nel 50% dei casi.

Le raccomandazioni di oggi, per domani

- Approvare nel più breve tempo possibile il decreto di riforma dell’ordinamento penitenziario relativo ad assistenza sanitaria, preclusioni ed eliminazione degli automatismi nell’accesso ai benefici e misure alternative
- Arrivare a una veloce discussione e approvazione dei decreti su giustizia ripartiva, mediazione penale e ordinamento penitenziario minorile, predisporre fin da subito i decreti su affettività e sessualità in carcere, diritti di donne e degli stranieri e libertà di culto;
- Intervenire sull’utilizzo spropositato della custodia cautelare in carcere;
- Adeguare da ogni punto di vista le articolazioni per la salute mentale all’interno degli istituti penitenziari, in modo da garantire alle persone lì ricoverate lo stesso diritto alle cure delle persone libere;
- Modificare la legge 13 aprile 2017 n. 46 e non aprire nuovi Centri di permanenza per il rimpatrio sul territorio.

LIBERTÀ DI ESPRESSIONE E INFORMAZIONE

Sintesi

Nei quattro anni trascorsi dalla pubblicazione del Primo Rapporto sullo stato dei diritti in Italia, l'esigenza di garantire in modo appropriato la libertà espressione e di informazione e soprattutto le modalità mediante le quali apprestare siffatta tutela sono state oggetto di discussioni e dibattiti.

D'altra parte, è noto quanto sia difficile, complicata e faticosa, quanto necessaria, indispensabile e ineluttabile, la strada da percorrere per garantire in modo effettivo ed efficace la libertà di espressione. Si pensi alle questioni relative alla libertà di stampa, alle volte compromessa da intimidazioni fisiche e verbali e pregiudicata da pressioni politiche, sociali, criminali. Si pensi al diritto all'oblio, come diritto ad essere dimenticati, quando però la cancellazione o la deindicizzazione dei propri dati entra in rotta di collisione con l'interesse pubblico alla conoscenza dell'informazione. Si pensi alla dignità lesa, travolta, violentemente calpestata da un trattamento illecito di dati personali, realizzato tramite un uso spregiudicato degli strumenti informatici, a danno dei minori. Si pensi alla tutela della verità storica che ha spinto, in nome della libertà di espressione, a rifiutare risolutivamente la richiesta di oscurare materiale offensivo, testi negazionisti.

Apprezzabili e degne di nota, in tale contesto, tutte le discussioni che hanno portato all'introduzione di significativi provvedimenti legislativi.

Ad esempio, le misure legislative predisposte a livello europeo, tramite Regolamenti e quindi direttamente applicabili in Italia e quelle introdotte dal legislatore nazionale per rispondere al bisogno, ormai incontestabile e ineluttabile, di garantire un equo bilanciamento tra la libertà di manifestazione del pensiero e i suoi limiti.

Le raccomandazioni di quattro anni fa, oggi.

È significativo e apprezzabile che alcune delle raccomandazioni espresse quattro anni fa sono state in parte adempiute. In particolare, l'auspicio era rivolto al legislatore, al fine di intervenire in una materia sì delicata, quale la libertà di manifestazione del pensiero, mediante il contemperamento di diverse e talvolta contrapposte esigenze. In tale contesto, assume particolare rilievo, innanzitutto, la legge 29 maggio 2017, n. 71, entrata in vigore dal 18 giugno dello stesso anno, recante "Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del cyberbullismo". Tale disciplina introduce misure di natura preventiva e sanzionatoria, cercando di fronteggiare il problema del cyberbullismo da un duplice punto di vista. In primo luogo, il coinvolgimento delle scuole, delle famiglie, delle istituzioni pare indispensabile per incrementare nei giovani la consapevolezza dei molteplici rischi legati all'uso della rete, dei *social*, del mondo digitale. Numerosi e di diverso tipo gli eventi organizzati, in tal senso, per (ri)accendere i riflettori sul fenomeno del bullismo e del cyberbullismo. In secondo luogo, sul piano repressivo la legge introduce una *misura di ammonimento* effettuata dal questore, in presenza dei genitori del responsabile degli atti di bullismo, qualora si tratti di reati commessi da minorenni con età superiore ai 14 anni. A fronte degli allarmanti dati che attestano quante e quanto pericolose siano le forme di "aggressione" in rete e gli abusi perpetrati nei confronti dei minori, la novella legislativa, sia pur approvata dopo lunghi e vivaci dibattiti, è un significativo punto di partenza per contrastare gli ormai innumerevoli atti di cyberbullismo.

Quanto al raggiungimento del difficile punto di equilibrio tra libertà di informazione e manifestazione del pensiero da

un lato e diritto all'oblio e tutela dell'identità digitale, dall'altro, il Regolamento dell'UE 2016/679 del Parlamento e del Consiglio, del 27 aprile 2016, c.d. “*General Data Protection Regulation*”, abbreviato in GDPR e ribattezzato come “Regolamento Europeo per la Protezione dei Dati Personali”, ha sortito importanti effetti, prevedendo espressamente la possibilità che vengano cancellati dati non più necessari o rispetto ai quali l'interessato revoca il consenso o si oppone al trattamento degli stessi. In particolare, nell'art. 17 si legge che: «*L'interessato ha il diritto di ottenere dal titolare del trattamento la cancellazione dei dati personali che lo riguardano senza ingiustificato ritardo e il titolare del trattamento ha l'obbligo di cancellare senza ingiustificato ritardo i dati personali, se sussiste uno dei motivi seguenti: i dati personali non sono più necessari rispetto alle finalità per le quali sono stati raccolti o altrimenti trattati; l'interessato revoca il consenso su cui si basa il trattamento e se non sussiste altro fondamento giuridico per il trattamento; l'interessato si oppone al trattamento e non sussiste alcun motivo legittimo prevalente per procedere al trattamento; i dati personali sono stati trattati illecitamente; i dati personali devono essere cancellati per adempiere un obbligo legale previsto dal diritto dell'Unione o dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento; i dati personali sono stati raccolti relativamente all'offerta di servizi della società dell'informazione*». Frutto di un lavoro lungo, complesso e particolarmente intenso portato avanti da Parlamento, Consiglio e Commissione europea, tale Regolamento è volto a introdurre una serie di novità di indubbio e significativo rilievo per i cittadini, ma anche per le aziende e le amministrazioni pubbliche. Opereranno norme più chiare ed efficaci per il consenso al trattamento di dati personali e norme più stringenti per il trasferimento dei dati al di fuori dell'UE e per i casi di violazione delle norme a tutela del diritto all'oblio. Certo, come rilevato anche nell'ultimo Rapporto, non sempre la realizzazione di siffatto diritto è possibile, rapida ed effettivamente compatibile con altri diritti o esigenze da rispettare o tutelare. Ecco allora che la *tentazione dell'oblio*, intesa come desiderio di rimuovere tutto ciò che non appare più “conveniente” all'immagine digitale che si vuole mostrare, non può trovare sempre adeguata soddisfazione.

Di particolare rilievo e oggetto di vivaci dibattiti è stata poi la questione relativa ai “limiti” della libertà di manifestazione del pensiero, o meglio, inerente il delicato rapporto tra siffatta libertà e il negazionismo; una questione tornata ad essere di grande attualità dopo due importanti sentenze della Corte Edu, rese rispettivamente nel caso *Perinçek*, relativo ad affermazioni negazioniste sul genocidio armeno, deciso dalla Grande Camera di Strasburgo il 15 ottobre 2015 e nel caso *M'Bala M'Bala*, deciso dalla Sez. V, il successivo 20 ottobre. Tali decisioni e le innumerevoli discussioni, derivanti dalle non poche tensioni sul tema, hanno spinto all'approvazione della legge 28 giugno 2016, n. 115, con la quale si prevede che il negazionismo è punito come aggravante.

Le raccomandazioni di oggi, per domani

Le nostre raccomandazioni per la prossima legislatura traggono spunto, in parte, da alcune di quelle indicazioni fornite nel Rapporto di quattro anni fa e non ancora portate a compimento e in parte derivano dai molteplici fatti che, negli ultimi anni, hanno nuovamente acceso i riflettori sulle problematiche questioni ancora aperte, in tema di libertà di espressione e di informazione. In tal senso, si auspica un intervento legislativo in grado di intervenire su più aspetti e in particolare:

- Intervenire con opportune e dettagliate misure legislative per garantire l'effettiva parità per tutti i cittadini **al diritto all'accesso alla rete**.
- **Adottare** una disciplina normativa e procedurale organica, unitaria e **omogenea sul diritto all'oblio** che garantisca un miglior bilanciamento tra libertà di informazione e tutela dell'identità digitale, e che riesca a garantire quell'insopprimibile esigenza di certezza del diritto, dei diritti;
- **Intervenire sulle norme e i regolamenti in merito alle “modalità” di esercizio dei diritti di cittadinanza digitale**. Al fine di rendere agevole e immediato l'accesso ai servizi digitali della Pubblica Amministrazione a tutti i cittadini.

DATI SENSIBILI RISERVATEZZA E OBLIO

Sintesi

Nel periodo che ci separa dalla pubblicazione del Primo Rapporto sullo stato dei diritti in Italia, sul terreno della garanzia del diritto alla protezione dei dati personali sono avvenuti molti cambiamenti importanti, sul piano anzitutto ma non soltanto normativo.

È un aspetto significativo, soprattutto riguardo a un diritto, quale quello in parola, che vive in costante dialettica con l'evoluzione tecnologica che ne muta, con velocità sempre maggiore, il contesto di riferimento. E di fronte alla rapidità del cambiamento tecnologico, il rischio più grande per il diritto è l'anacronismo; l'incapacità di ricondurre, all'interno delle sue categorie, il reale perché spintosi troppo oltre le possibilità di estensione e comprensione delle norme.

Il 2018, in questo senso, segna una svolta essenziale nella regolamentazione di questo diritto: alla disciplina nazionale (Codice in materia di protezione dei dati personali), che recepiva anche il contenuto della direttiva comunitaria 95/46, si sostituisce ora (pressoché integralmente) la fonte europea (Regolamento generale in materia di protezione dei dati personali n. 2016/679 e, con l'intermediazione della legislazione nazionale di recepimento, la direttiva n. 2016/680, relativa ai settori della giustizia penale e della polizia)³⁵.

Non si tratta di una mera modifica formale della fonte, ma di un profondo mutamento del contenuto e della portata delle garanzie accordate a un diritto che si rivela sempre più determinante in un contesto, quale quello attuale, di progressiva digitalizzazione di pressoché ogni aspetto della vita privata e pubblica.

Sono, infatti, notevolmente rafforzate le misure di tutela per la privacy dei cittadini, affidate a un articolato sistema di controlli e misure preventive che coinvolgono non soltanto il Garante ma anche ciascun professionista, azienda, amministrazione pubblica quali titolari del trattamento. Il contenuto del diritto alla protezione dati si arricchisce di nuovi corollari, quali il diritto all'oblio e quello alla portabilità dei dati.

Se il primo realizza il necessario equilibrio tra biografia individuale e storia collettiva, il secondo consente invece di trasferire il proprio pacchetto di dati personali da un fornitore di vari tipi di servizi all'altro, evitando fenomeni anticoncorrenziali di lock-in. Significativa anche la direttiva 680, che estende al settore della giustizia penale e della polizia alcune specifiche misure a tutela della riservatezza delle parti processuali e dei terzi coinvolti in procedimenti penali o di polizia; misure che si aggiungono a quelle previste, rispetto alle intercettazioni, sul piano nazionale, dal d.lgs. 216/2017³⁶.

Importanti anche, ai fini della tutela della privacy del minore - in un'epoca, quale la nostra, di digitalizzazione di ogni aspetto della vita - alcune sentenze che hanno affermato principi importanti in ordine alla divulgabilità dell'immagine del figlio da parte dei genitori. Tema complesso e sempre più centrale, visto che la gestione dell'immagine dei figli sui social network è uno dei motivi di più frequente conflitto tra genitori, in quanto riflette non tanto e non solo il nostro rapporto con la sfera digitale quanto, più in generale, il modo in cui ciascuno interpreta la propria funzione di esercente la "responsabilità genitoriale".

35 Per i testi, vds. <http://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/4443361>

36 <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/1/11/18G00002/sg>

Le raccomandazioni di quattro anni fa, oggi

Confrontando le raccomandazioni espresse nel Primo rapporto e la realtà di oggi, si traggono considerazioni importanti sull'evoluzione che ha interessato il diritto alla protezione dati nel tempo trascorso da allora.

Molte delle esigenze rappresentate, infatti, possono ritenersi soddisfatte con l'entrata in vigore del nuovo quadro giuridico europeo, che ha colto molte delle istanze emerse nel ventennio di applicazione della direttiva 95/46 (e delle relative normative nazionali di recepimento). Significativa, in tal senso, la disciplina espressa introdotta dal Regolamento generale protezione dati sul diritto all'oblio e il diritto alla portabilità dei dati, che sistematizza i principi essenziali sanciti sul punto dalla giurisprudenza europea.

Il nuovo quadro giuridico, con le innovazioni di sistema introdotte, soddisfa poi anche l'esigenza di revisione del sistema sanzionatorio vigente in Italia, nel segno della residualità della sanzione penale in funzione di tutela del bene giuridico primario della privacy individuale e della razionalizzazione delle sanzioni amministrative.

Anche le esigenze di maggiori garanzie rispetto ai trattamenti di dati personali per fini di polizia sono state in buona parte soddisfatte con la direttiva 680.

Resta però invariata, rispetto a quattro anni fa, l'esigenza di assicurare l'effettività del diritto alla protezione dei dati personali nei luoghi di privazione della libertà, promuovendone la consapevolezza in particolare tra detenuti, internati, stranieri trattenuti nei centri per il rimpatrio.

Su questo tema principi importanti sono stati affermati dal Garante, che con provvedimento dell'ottobre 2015, ha dichiarato illecito l'utilizzo, a fini disciplinari, dei dati sul consumo di stupefacenti da parte delle detenute tratti dalle loro analisi cliniche nell'ambito di indagini di polizia giudiziaria, chiarendo che la condizione di detenzione non legittima, in quanto tale, la privazione delle garanzie sancite, in materia di protezione dati, per i cittadini.

Tuttavia, è opportuno che - auspicabilmente nell'ambito della riforma dell'ordinamento penitenziario, approvato dal governo il 16 marzo e che dovrà tornare all'esame delle commissioni in parlamento (schema di decreto legislativo di cui all'AG 501³⁷) - siano rafforzate le adeguate garanzie per la tutela del diritto dei detenuti alla riservatezza, soprattutto rispetto all'introduzione del fascicolo sanitario elettronico.

Le raccomandazioni di oggi, per domani

Alla luce di quanto abbiamo osservato, dunque, mai come in questo momento la cornice normativa essenziale in materia di protezione dei dati personali è destinata a mutare sensibilmente. Al di là delle norme direttamente applicabili del Regolamento, resta da vedere come verrà esercitata dal legislatore la discrezionalità rimessagli non solo nei limitati margini di recepimento della direttiva 2016/680, ma anche in alcuni settori particolarmente complessi che proprio per ciò sono stati fatti oggetto di specifiche riserve da parte della fonte europea.

Pertanto, le nostre raccomandazioni per la prossima legislatura sono:

- Adozione di politiche pubbliche volte a favorire, nei ragazzi, la consapevolezza delle opportunità e dei rischi connessi all'uso della rete, nonché a promuovere regole di condotta essenziali alle quali adeguare il loro comportamento online. Tali azioni di sensibilizzazione ed "educazione al digitale" si renderanno tanto più necessarie se il legislatore - in sede di esercizio della specifica riserva sancita in proposito dal Regolamento generale protezione dati - sceglierà di fissare, come auspicabile, a 14 anni (o comunque a un'età inferiore ai 16) la soglia di età per la prestazione di un

37 <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/docnonleg/35601.htm>

valido consenso, da parte del minore, ai trattamenti dei suoi dati personali in internet.

- Revisione dei principi sanciti dal codice deontologico dei giornalisti risalente, ormai, a vent'anni fa e dunque non pienamente adeguato alle profonde innovazioni determinate dalla digitalizzazione dell'informazione, con particolare riguardo alla cronaca giudiziaria, rispetto alla quale è opportuno introdurre garanzie ulteriori per la riservatezza delle parti e dei terzi;
- Previsione di maggiori garanzie di riservatezza del lavoratore rispetto alle potenzialità invasive proprie degli attuali sistemi di controllo e monitoraggio digitalizzati, al fine di assicurarne la proporzionalità, non eccedenza, legittimità;
- Adozione di misure volte ad assicurare l'effettività del diritto alla protezione dei dati personali nei luoghi di privazione della libertà, promuovendone la consapevolezza in particolare tra detenuti, internati, stranieri trattenuti nei centri per il rimpatrio, nonché l'introduzione di specifiche garanzie di riservatezza dei dati sulla salute dei detenuti trattati in ambito penitenziario.

TUTELA DEI MINORI

Sintesi

Negli ultimi quattro anni non sono mancati in Italia importanti progressi in termini di tutela dei minori, anzitutto in sede giurisprudenziale. Il principio di assoluta preminenza dell'interesse del minore infatti ha dato propulsione a innovazioni giuridiche particolarmente significative, si pensi alle possibilità di adozione da parte delle coppie omosessuali, una promessa disattesa in Parlamento e mantenuta nelle Corti. Allo stesso modo il principio però ha informato di sé la giurisprudenza di famiglia sui più recenti interventi normativi, ridisegnando così gli spazi di tutela del minore nella crisi della famiglia.

L'evoluzione non si è limitata al piano del riconoscimento dei diritti del minore, diritto alle relazioni con l'altro genitore o con gli ascendenti, ma ha investito anche quello degli strumenti tesi a garantirne il concreto e sereno sviluppo, dalle sperimentazioni dei Tribunali dei minorenni alla legge sui minori stranieri non accompagnati.

Sul più complesso versante delle adozioni, o del diritto alla famiglia, il legislatore pare aver assunto una rinnovata consapevolezza senza però realizzare gli interventi auspicati nell'ultimo rapporto, in particolare la riforma delle adozioni internazionali. Nel 2015 è stata approvata la legge sulla continuità affettiva, ma sono rimasti disattesi gli interventi di modifica alla legge 184 del 1983 sul diritto dell'adottato a conoscere le proprie origini e sull'apertura delle adozioni alle persone non coniugate, senza dimenticare la mancata approvazione della *stepchild adoption*. Nel 2016 è stato creato il Fondo per le adozioni internazionali, con lo scopo di assicurare il funzionamento della Commissione Adozioni Internazionali e di sostenerne le relative politiche. Nel 2018 lo stesso fondo è stato aumentato, passando da 15 a 25 milioni. Sul versante amministrativo però, persistono le carenze denunciate da anni dalle organizzazioni impegnate nel settore.

Nota dolente della legislatura è stata la proposta di soppressione del Tribunale per i minorenni e delle relative procure minorili, in vista di una loro sostituzione con sezioni specializzate presso i tribunali ordinari. Valga pro futuro che più voci del mondo della magistratura, delle associazioni di settore, e da ultimo dello stesso Garante per l'Infanzia e l'adolescenza, hanno concordato nel ritenere che la proposta vada rimeditata, se non addirittura abbandonata.

Sul piano della cittadinanza sostanziale, va anzitutto segnalata l'approvazione della legge sui minori migranti non accompagnati, un'innovazione in termini di diritti finora ineguagliata in Europa e giunta ormai a una fase di implementazione avanzata e soddisfacente.

È stato inoltre questa la legislatura della presa in carico dei problemi della povertà educativa con l'attivazione nel 2016 di un Fondo di intervento e un Comitato governativo per il contrasto al fenomeno. Grazie alla Legge di Bilancio del 2017 sono stati introdotti indicatori territoriali di povertà educativa per orientare l'azione amministrativa e la ricerca statistica.

Sono rimaste sorprendentemente disattese le sollecitazioni a inserire nell'agenda politica un serio piano di contrasto al lavoro minorile che, complice la crisi economica, coinvolge oggi circa 280.000 ragazzi.

Sul fronte del contrasto alla violenza, è entrata in vigore la cosiddetta legge sul cyberbullismo che prevede una strategia di contrasto al fenomeno integrata e a carattere socio-formativo più che penal-repressivo.

È stata accolto con favore infine il IV Piano Nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva da parte dell'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, fatta salva, come segnalato dal Gruppo CRC, la mancata previsione dei finanziamenti necessari alla sua implementazione.

Le raccomandazioni di quattro anni fa, oggi

Alcune raccomandazioni di quattro anni fa sono rimaste disattese. In tema di lotta alla povertà minorile si segnalano i benefici “indiretti” del Reddito di Inclusione, che dovrebbe coinvolgere circa 700.000 minori. Con più specifico riguardo al lavoro minorile invece resta inesausta la richiesta del Gruppo CRC di incaricare l’ISTAT di intraprendere un monitoraggio del lavoro minorile.

È stata accolta invece la seconda raccomandazione: l’Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile è stato ricostituito nel 2016 con il mandato di “acquisire e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni per la prevenzione e la repressione dell’abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori”.

In tema di contrasto alla prostituzione minorile, e in particolare straniera, il d.lgs. 24 del 2014 ha introdotto la presunzione di minore età quando non sia possibile stabilire con certezza l’età della vittima di tratta. Non manca poi considerazione della condizione dei minori all’interno del Piano Nazionale Antitrattra (PNA), mentre resta estremamente problematica l’identificazione delle vittime.

Nonostante le raccomandazioni del Gruppo CRC, l’Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi ad essa connessi risulta inattivo, e continua a mancare una “pianificazione nazionale e locale di prevenzione dello sfruttamento e degli abusi sessuali sui minori”. In stallo sono anche gli interventi sul contesto culturale italiano, che resta immutato, mancando in proposito campagne di sensibilizzazione contro gli stereotipi che colpiscono le minori straniere.

È stata infine approvata la riforma del sistema di accoglienza riservata alle persone di minore età che si trovino per qualsiasi motivo sul territorio dello Stato italiano, prive di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per loro responsabili. Sono state quindi uniformate, tramite l’azione dei Garanti Regionali per l’Infanzia e l’Adolescenza, le procedure di riconoscimento, assistenza e accoglienza.

Le raccomandazioni di oggi, per domani

Le nostre raccomandazioni per la prossima legislatura riprendono dunque alcune delle indicazioni fornite nel Rapporto di quattro anni fa ed ancora non realizzate e ne forniscono ulteriori:

- Introdurre e rafforzare sistemi di monitoraggio adeguati, e incentivare programmi per la lotta al fenomeno del lavoro minorile. Aumentare le risorse a favore del Fondo per il contrasto alla povertà educativa.
- Sostenere le attività dell’Osservatorio per il contrasto alla pedofilia e della pedopornografia minorile, migliorarne la capacità di monitoraggio e di analisi dei dati.
- Rinforzare l’azione di contrasto dei traffici internazionali legati alla prostituzione minorile, rafforzando la formazione degli operatori e migliorando le procedure di individuazione delle vittime di tratta. Attivare l’Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi ad essa connessi. Promuovere campagne di prevenzione e sensibilizzazione contro gli stereotipi, in particolare quelli riguardanti le minori straniere.
- Assicurare che per ogni azione del nuovo Piano per l’Infanzia e l’Adolescenza ci sia la necessaria copertura economica.
- Promuovere una nuova normativa sulle adozioni nazionali e innovare il regime delle adozioni internazionali al fine di semplificare le procedure d’adozione e, al tempo stesso, a garantire un monitoraggio serio durante i vari passaggi della procedura di adozione.
- Valorizzare il ruolo del terzo settore qualificato e dell’associazionismo familiare nelle pratiche di affidamento.

ISTRUZIONE E MOBILITÀ SOCIALE

Sintesi

Alcune delle questioni caratterizzanti il sistema scolastico e universitario italiano sono state parzialmente affrontate con interventi dei governi che si sono succeduti negli ultimi quattro anni. Uno dei maggiori provvedimenti è relativo all'edilizia scolastica che ha dato avvio a un programma di messa in sicurezza e ricostruzione delle scuole italiane. Tuttavia una rilevante percentuale delle scuole rimane in condizioni ancora seriamente preoccupanti. Inoltre, la legge 107/2015 (cd. "Buona Scuola") ha previsto un piano di assunzione dei docenti delle scuole e ripensato al percorso formativo per accedere alla professione di insegnante. Le novità introdotte hanno però suscitato proteste. In particolare, il nuovo percorso formativo è stato criticato per il fatto di comportare il rischio di creare un ulteriore elevato numero di idonei in attesa di stabilizzazione. Anche la riforma del sostegno, avviata col D. lgs. n. 66 del 13 aprile 2017, non è scevra di elementi che hanno suscitato critiche, nonché ricorsi al TAR, specialmente in relazione al fatto che le novità introdotte non abbiano risolto le varie e croniche carenze del sostegno scolastico, tra cui la mancanza di garanzia per l'assistenza in classe.

Negli ultimi quattro anni, non è invece stato previsto alcun provvedimento specifico atto ad affrontare la questione delle discriminazioni e degli atti di bullismo che si verificano con sempre maggior frequenza. In merito, sarebbe quindi auspicabile la creazione di un quadro istituzionale di intervento e di sostegno alle vittime e alle scuole.

Per quanto riguarda l'ambito universitario, un aspetto particolarmente critico su cui si era già discusso nel Primo Rapporto sullo stato dei diritti in Italia è relativo al reclutamento del personale ricercatore e docente. Il sistema attualmente in vigore, introdotto dalla cd. legge Gelmini e mai modificato, ha portato, insieme alla continua riduzione dei finanziamenti, a una notevole sproporzione tra il numero di precari e quello degli strutturati. Le uniche novità introdotte nel 2016 in materia di Abilitazione Scientifica Nazionale non hanno consentito di avviare un'inversione di tendenza per tentare di sanare un sistema ormai al collasso. Sarebbe quindi auspicabile una revisione delle procedure per l'accesso al lavoro universitario strutturato, nonché un ingente investimento economico nel campo della ricerca e per sostenere il diritto allo studio.

Le raccomandazioni di quattro anni fa, oggi

I provvedimenti adottati nel corso degli ultimi quattro anni in tema di istruzione hanno affrontato solo in parte alcune delle problematiche proprie del sistema scolastico italiano, su cui erano state espresse raccomandazioni nel Primo Rapporto sullo stato dei diritti in Italia.

Si pensi, per esempio, alle condizioni critiche proprie dell'edilizia scolastica italiana costituita per il 55% da edifici costruiti prima del 1976. Per affrontare le preoccupanti questioni che interessano una consistente percentuale degli istituti scolastici, dal 2015 è stato avviato un piano che prevede interventi di varia natura atti alla messa in sicurezza degli edifici, alla rimozione delle barriere architettoniche e dell'amianto, al ripristino del decoro delle scuole, nonché alla costruzione di nuove strutture. Il piano è certamente meritevole. Tuttavia le condizioni di una rilevante percentuale delle strutture rimangono ancora critiche. Nel corso degli ultimi quattro anni, infatti, si sono verificati ancora 156 crolli di parte di edifici scolastici e, per le scuole situate in zona sismica, solo un quarto delle strutture monitorate ha l'agibilità statica e poco meno della metà il collaudo, come evidenziato dal XV rapporto redatto da Cittadinanzattiva. Occorre quindi ribadire l'importanza e l'urgenza di proseguire in modo continuativo con il piano di ristrutturazione e di nuova costruzione delle scuole italiane. Occorre, inoltre, sottolineare la necessità di potenziare e ripensare al piano, ponendo particolare attenzione agli edifici situati in zone sismiche.

Un'altra significativa questione a cui i recenti provvedimenti governativi hanno cercato di dare una risposta è relativa al sistema di reclutamento del corpo insegnante delle scuole. La legge 107/2015 (cd. Buona Scuola) ha previsto un piano di assunzioni straordinarie finalizzato a stabilizzare 150 mila insegnanti e a svuotare le GAE (Graduatorie ad Esaurimento). Accanto a questo provvedimento è stato previsto un piano ordinario di assunzione di circa 20 mila docenti per sostenere il turn over. Tale programma di reclutamento ha tuttavia comportato una serie di problemi e criticità, nonché suscitato polemiche, per il fatto di basarsi su un elevato livello di mobilità degli insegnanti per cui non tutti sarebbero assunti nella regione di residenza o reclutati per insegnare la materia per cui sono abilitati. Un'eventuale rinuncia della cattedra proposta comporta l'espulsione dal piano di assunzione e la cancellazione dalle graduatorie.

Inoltre, è stata introdotta una nuova procedura per accedere alla professione di insegnante della secondaria di I e II grado attraverso un percorso di formazione iniziale e tirocinio (FIT) di tre anni (un anno per gli insegnanti di sostegno) al cui termine è prevista l'assunzione a tempo indeterminato - D.L. N. 59 del 13 aprile 2017. Tale sistema è stato però criticato da numerosi insegnanti e membri di associazioni sindacali per il fatto che esso comporta il rischio di creare un ulteriore serbatoio di idonei che rimarranno in attesa di venire stabilizzati e generare una sovrapposizione tra graduatorie differenti. Inoltre, tale percorso è piuttosto lungo e oneroso, prevedendo una borsa di studio di 600 euro per dieci mesi. Il percorso FIT potrebbe anche ostacolare i docenti che sono già in possesso dei titoli per insegnare, che sono laureati da diversi anni e che lavorano come supplenti. Infine i criteri di valutazione durante e in conclusione del percorso formativo non sono ancora definiti e vengono demandati a successivi provvedimenti.

Per sanare tale situazione sarebbe opportuno aumentare l'investimento sulla scuola che nel corso degli ultimi dodici anni è sceso dell'11%.

Inoltre, già nel Primo Rapporto sullo stato dei diritti si era evidenziata la necessità di introdurre nelle scuole un sistema formativo maggiormente inclusivo che permetta di sostenere i soggetti più deboli e di combattere la dispersione scolastica che in Italia si attesta a un livello ancora piuttosto allarmante (13,8% di giovani tra i 18 e i 24 anni). Ci si chiede però se l'inclusione scolastica sia un obiettivo raggiungibile anche con l'affermazione del modello di *governance* aziendale per l'amministrazione delle scuole avvenuta con la cd. riforma della "Buona Scuola". Ci si domanda se il modello gestionale aziendale sia davvero funzionale all'organizzazione di un istituto che non mira ad alcun profitto, ma che è finalizzata a educare, formare e far socializzare i giovani alunni.

In tale quadro si inscrivono anche le nuove regole per il sostegno, introdotte dal Decreto legislativo n. 66 del 13 aprile 2017. Tra le novità occorre ricordare che l'inclusione scolastica degli alunni disabili viene attuata grazie, oltre alla definizione di un Piano Educativo Individualizzato (PEI), all'intervento di nuovi Gruppi di Lavoro che agiscono a livello regionale, territoriale e di singola istituzione scolastica. Tali gruppi cooperano per quantificare le risorse, tra quelle disponibili, per il sostegno scolastico. Uno degli aspetti del nuovo sistema oggetto di maggiori critiche è relativo all'elevato grado di burocratizzazione delle procedure introdotte per la progettazione del percorso formativo. Inoltre non sempre quanto concordato nei PEI e consigliato dai medici trova piena attuazione a causa dell'insufficienza delle ore di sostegno assegnate all'alunno disabile su proposta dei nuovi Gruppi di Lavoro impegnati a definire le risorse per il sostegno. Sarebbe quindi opportuno che il MIUR e il Ministero dell'economia sostenessero il compimento del Piano Educativo Individualizzato, elaborato sulla base delle necessità del singolo alunno disabile.

Un problema per cui invece non è stato previsto alcun provvedimento o quadro di intervento è legato alle discriminazioni e atti di bullismo. Questi ultimi, che spesso sono legati ad altri fenomeni come l'omofobia e il razzismo, sono cresciuti notevolmente negli anni, arrivando addirittura al 20% dei giovani italiani tra gli 11 e i 17 anni.

Per quanto riguarda l'ambito universitario, uno degli aspetti su cui già nel Primo Rapporto sui diritti in Italia di quattro anni fa avevamo argomentato è il sistema di reclutamento del personale ricercatore e docente. Il sistema attualmente in vigore, introdotto dalla legge 240/2010 (cd. Riforma Gelmini), prevede il blocco del turn over, l'eliminazione della figura del ricercatore universitario (RU a tempo indeterminato) e tre figure di pre-ruolo per coloro che sono in possesso del titolo di dottore di ricerca: assegni di ricerca (per un massimo di quattro anni, estesi a sei); il ricercatore a tempo determinato di tipo "a" (RTD-a, della durata di tre anni, rinnovabili a due); ricercatore a tempo determinato di tipo "b" (RTD-b, della durata di tre anni). Ogni ricercatore non può superare i dodici anni di precariato svolti con queste tre

tipologie di contratto. Superata tale soglia non è permesso di proseguire con la carriera universitaria e si viene espulsi dal sistema. Tale meccanismo di reclutamento, nei fatti, pone dei vincoli che ostacolano, invece di agevolare, l'accesso al lavoro universitario strutturato. Inoltre agli Atenei conviene, da un punto di vista economico, attivare assegni di ricerca in luogo di contratti da RTD, che costituiscono il vero primo passo per accedere al reclutamento. Questo sistema, unito alla riduzione dei finanziamenti economici all'Università, ha progressivamente portato, nel corso degli ultimi dieci anni, a un forte sbilanciamento tra il numero dei precari rispetto al numero dei docenti di I e II fascia. I primi rappresentano più della metà del personale che all'Università si occupa di ricerca e di didattica (secondo i dati MIUR nel 2014 i precari ammontano a 66.097 rispetto ai 51.839 RU e docenti di I e II fascia). Per ovviare a tale disparità, il MIUR ha promosso un piano straordinario di reclutamento per il 2016 e 2017, per un totale di 861 posti sul territorio nazionale. Questo importante provvedimento non ha, tuttavia, permesso di risolvere la questione e di risanare il sistema nel suo complesso. A tal fine occorrerebbe reclutare almeno 4.000 ricercatori all'anno per i prossimi quattro anni e, come suggerito dal Comitato Universitario Nazionale (Cun) assumere entro il 2018 6.000 professori ordinari e 14.000 associati.

È stata inoltre rivista e semplificata dal MIUR, la procedura per l'Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN) introdotta dalla legge 240/2010 quale requisito necessario per diventare docenti universitari di I e II fascia. Il DM del 29 luglio 2016 ha introdotto due significative novità: la predisposizione di un sistema di abilitazione "a sportello" per cui vengono istituite delle commissioni permanenti atte ad accogliere e valutare le domande in qualsiasi momento dell'anno suddiviso in tre quadrimestri in cui poter inviare i moduli di richiesta; e la revisione delle modalità di sorteggio delle commissioni per promuovere una maggiore rappresentatività dei settori disciplinari. Un aspetto che ha suscitato critiche e perplessità da parte di diversi studiosi è relativo ai criteri e ai parametri usati per valutare i candidati. Non sempre le commissioni motivano in modo chiaro le proprie decisioni e valutazioni e sovente usano come schema argomentativo per spiegare le ragioni della non idoneità il fatto che il profilo scientifico del candidato non è coerente con la disciplina di riferimento. Molti docenti e membri del Cun hanno quindi lamentato che in molti casi il giudizio delle commissioni stravolge il riconoscimento del merito dei candidati. Questo spinge a interrogarsi sui criteri di valutazione usati e la positività di legare la carriera di un candidato alla valutazione di cinque commissari che esaminano esclusivamente il curriculum vitae del candidato e una lista di pubblicazioni che, dai giudizi pubblicati sul sito del MIUR, non sempre vengono esaminate accuratamente.

Infine riguardo a un'altra delle problematiche già evidenziate quattro anni fa relativa all'erogazione di borse di studio per gli studenti universitari meno abbienti, occorre sottolineare che la legge di stabilità 2016 ha previsto un incremento per i successivi tre anni del Fondo integrativo statale (FSI). Questo ultimo costituisce, insieme ai fondi regionali e alla tassa al diritto allo studio versata dagli studenti, la fonte economica per lo stanziamento delle borse di studio. Tuttavia, tale incremento del fondo non è stato sufficiente ad eliminare la figura dello studente "idoneo non beneficiario" per il fatto che il FIS non viene distribuito in modo omogeneo, e in considerazione dell'effettivo numero degli idonei, tra le diverse Regioni italiane. A ledere il diritto allo studio è stato anche l'abbassamento della soglia Isee come requisito per accedere al contributo pubblico, nonché la revisione nel 2015 delle regole per il calcolo di tale indicatore che porta a stimare al rialzo il patrimonio familiare. Tali modifiche hanno comportato la riduzione del numero degli idonei, senza tuttavia ovviare alla questione nel suo complesso. Di conseguenza oggi, come si legge nel rapporto 2017/2018 National Student Fee, and Support Systems della Commissione Europea, solo il 10% degli studenti italiani beneficia della borsa di studio.

Le raccomandazioni di oggi, per domani

Le nostre raccomandazioni per la prossima legislatura riprendono alcune delle indicazioni già fornite quattro anni fa, aggiungendone di nuove:

- Proseguire e dare piena attuazione, in una prospettiva di lungo periodo, al piano di intervento per l'edilizia scolastica già avviato, che prevede azioni di manutenzione ordinaria e straordinaria di ristrutturazione degli edifici. Si auspica che tale interventi avvengano ricorrendo a criteri di bioedilizia e a sistemi energetici che utilizzano fonti rinnovabili.

Si auspica anche l'istituzione, a livello nazionale, di percorsi di formazione permanente del personale docente e ATA riguardo alla sicurezza e alla prevenzione dei rischi nelle strutture di educazione;

- Promuovere l'inclusività del sistema formativo per sostenere i soggetti più deboli nel percorso di apprendimento e combattere la dispersione scolastica;
- Pianificare percorsi di inserimento scolastico degli stranieri che conoscono in modo limitato la lingua italiana, valorizzando attività di integrazione e di inclusione;
- Garantire una presa in carico più continuativa e adeguata alle reali esigenze degli allievi con disabilità e degli studenti con DSA o BES, assicurando la presenza (per il tempo necessario per ogni singolo caso) di un numero idoneo di insegnanti di sostegno e facilitando le famiglie nelle procedure per l'ottenimento del sostegno scolastico. Garantire quindi che il Piano educativo individualizzato (PEI), elaborato in base alle esigenze del singolo alunno disabile, e il Piano per l'inclusione abbiano piena e concreta attuazione;
- Definire un chiaro quadro istituzionale per sostenere le vittime di discriminazioni (con particolare riferimento ai numerosi casi di omofobia e bullismo che continuamente si verificano in ambito scolastico), nonché le scuole e le famiglie delle vittime, e per individuare possibili forme di intervento e di promozione dell'integrazione sociale, agendo sul breve, medio e lungo periodo;
- Rafforzare il piano di stabilizzazione il personale docente e ATA, riducendo il livello di mobilità attualmente richiesto e ponendo fine alla sovrapposizione di graduatorie differenti;
- Ripensare al sistema di valutazione e di reclutamento degli Atenei, sbloccando il *turnover*, incrementando il numero dei professori di I e II seconda fascia, dei ricercatori e del personale TA e individuando criteri che ricompensino effettivamente il merito e che siano omogenei sul territorio nazionale. Tali criteri dovrebbero essere disposti per legge e non previsti da decreti ministeriali più facilmente soggetti a frequenti cambiamenti;
- Incrementare il Fondo Integrativo Statale per l'erogazione di borse di studio universitarie e ripartirlo tra le Regioni in base al numero effettivo degli idonei, eliminando la figura del borsista "idoneo non beneficiario". Innalzare e rendere omogenee a livello nazionale le soglie Isee quale requisito economico per l'ottenimento delle borse di studio, nonché rivedere i criteri per il calcolo di tale indicatore in modo da renderlo maggiormente rappresentativo dell'effettiva situazione economica dei candidati;
- Incrementare, in un'ottica di una equa riallocazione delle risorse, il FFO delle Università al fine di sostenerne le attività didattiche, di ricerca e di internazionalizzazione.

LIBERTÀ FEMMINILE E AUTODETERMINAZIONE

Sintesi

A distanza di quattro anni dalla pubblicazione del primo rapporto, non può che osservarsi come, se con riferimento a taluni aspetti relativi alla libertà e autodeterminazione femminile ci siano stati degli sviluppi positivi, lo stesso non è a dirsi per altri. In particolare, ancora decisamente critico appare lo stato di attuazione della legge 194/1978 sull'interruzione volontaria di gravidanza, messo costantemente a repentaglio dall'elevato numero di medici obiettori di coscienza. Quanto alla legge 40/2004 sulla procreazione medicalmente assistita, la sua inadeguatezza è stata messa in luce dalle numerose sentenze della Corte Costituzionale che ne hanno scardinato, quasi interamente, l'impianto originario. Da ultimo, la violenza maschile sulle donne è stata contrastata da diversi interventi del legislatore parlamentare e del Governo. Ciononostante il continuo dilagare del fenomeno solleva perplessità circa la reale efficacia di tali provvedimenti o, quanto meno, sulla effettiva applicazione degli stessi.

Le raccomandazioni di quattro anni fa, oggi

Rileggendo oggi le raccomandazioni che si erano proposte quattro anni fa in tema di libertà ed autodeterminazione femminile può dirsi che alcune di queste sono state adempiute, anche se ciò non sempre è avvenuto grazie all'intervento del legislatore. È il caso della legge 40/2004 che disciplina la procreazione medicalmente assistita (PMA) il cui impianto è stato ridisegnato per mano di importanti sentenze delle Corti Costituzionali. La Consulta, infatti, ha dapprima dichiarato illegittimo il divieto di fecondazione eterologa³⁸ previsto nell'originaria versione della legge, facendo conseguentemente rientrare tale tecnica tra quelle esperibili nell'ambito della PMA, e circa un anno dopo ha dichiarato costituzionalmente illegittima l'impossibilità per le coppie fertili, ma affette da patologie geneticamente trasmissibili, di avvalersi della diagnosi genetica pre-impianto sancita dagli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1 della legge 40/2004³⁹. Logica ed inevitabile conseguenza di quest'ultima pronuncia è stata la successiva dichiarazione di illegittimità costituzionale⁴⁰ dell'art. 13, commi 3, lettera b), e 4 della legge in esame, nella parte in cui contempla come ipotesi di reato la condotta del sanitario di selezione degli embrioni anche nei casi in cui questa sia esclusivamente finalizzata a evitare l'impianto nell'utero della donna di embrioni affetti da malattie genetiche trasmissibili rispondenti ai criteri di gravità di cui all'art. 6, comma 1, lettera b), della legge 194/1978 e accertate da apposite strutture pubbliche.

L'ingresso a pieno titolo della fecondazione eterologa tra le tecniche di PMA ha avuto un effetto dirompente nell'ordinamento nazionale, specie con riferimento al Sistema Sanitario Nazionale. Ne sono testimonianza il decreto del Ministro della Salute del 1 luglio 2015 che aggiorna le linee guida del 2008 in tema di PMA, nonché il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 12 gennaio 2017 contenente i nuovi Livelli essenziali di assistenza - LEA nei quali si inserisce per la prima volta nell'elenco delle prestazioni erogabili dal Sistema Sanitario Nazionale (SSN) la PMA sia omologa che eterologa. Questo implica che le coppie che si sottopongono a tali trattamenti, indipendentemente dalla Regione di provenienza, dovranno pagare un ticket quanto più possibile uniforme per il servizio. In proposito è, però, opportuno porre in rilievo come al momento le tariffe massime delle prestazioni elencate nei nuovi LEA non risultano determinate a livello nazionale, posto che l'art. 64 del DPCM citato prevede che le stesse saranno stabilite da un decreto emanato dal Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle

38 Corte Costituzionale, sentenza 162/2014

39 Corte Costituzionale, sentenza 96/2015

40 Corte Costituzionale, sentenza 229/2015

finanze, sentita l’Agenzia per i servizi sanitari regionali, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Sarà, in ogni caso, compito delle Regioni, anche dopo la piena operatività dei nuovi LEA, fissare l’importo del contributo a carico degli utenti in relazione tutte le spese connesse alle prestazioni di raccolta, conservazione e distribuzione di cellule riproduttive finalizzate alla PMA eterologa.

A distanza di quattro anni permane critico lo stato di attuazione della legge 194/1978 in materia di interruzione volontaria di gravidanza (IVG). L’elevato numero di medici e personale sanitario obiettori di coscienza, peraltro in costante aumento, continua ad essere il principale e maggiormente preoccupante ostacolo al pieno riconoscimento della libertà e autodeterminazione della donna alla maternità. Con il 70,9% di ginecologi obiettori registrati nel 2016⁴¹, l’Italia risulta essere tra gli ultimi Paesi in Europa per la tutela della salute delle donne che vogliono abortire.

Continua ad essere scarso, inoltre, il ricorso all’aborto farmacologico (nel 2016 si registra il 15,7%⁴²) rispetto al numero totale di IVG effettuate, nonostante la sicurezza della metodica. Tale dato si spiega con molta probabilità in relazione alla modalità con cui in Italia tale tipologia di interruzione volontaria gravidanza è disciplinata e praticata. Come è noto, infatti, è possibile ricorrere all’aborto farmacologico solo entro il 49° giorno di amenorrea ed è comunque necessario il ricovero ospedaliero, diversamente da quanto accade in altri Paesi europei dove la procedura può essere eseguita fino alla nona settimana di gravidanza, in casa o in regime ambulatoriale.

La costante diminuzione del numero di IVG è da attribuirsi, almeno in parte, come si legge anche nell’ultima Relazione sull’attuazione della legge 194/78 del Ministero della Salute⁴³, alla eliminazione, a partire dalle delibere AIFA del 2015, dell’obbligo di prescrizione medica per la contraccezione ormonale di emergenza nel caso di donne maggiorenni. Proprio l’andamento del tasso di abortività suggerirebbe l’opportunità di eliminare l’obbligo di prescrizione medica per la contraccezione di emergenza anche per le giovani donne minorenni.

Ancora problematica, in tema di IVG, è la situazione dei consultori familiari che, oltre ad essere poco diffusi sul territorio nazionale, spesso non svolgono attività connessa all’IVG, ma servizi per l’età evolutiva o dedicati allo screening dei tumori⁴⁴. Senza contare che anche all’interno dei consultori è presente un ancora troppo elevato numero di medici obiettori di coscienza, pur essendo inferiore a quello che si registra nelle strutture ospedaliere⁴⁵.

Quanto alla violenza sulle donne è necessario osservare che in questi anni vi è stata un’evoluzione positiva, almeno per ciò che attiene la consapevolezza delle donne circa i propri diritti e la maggiore propensione delle stesse a denunciare gli abusi e le violenze subite. Questo è avvenuto soprattutto grazie ad una maggiore attenzione della società civile, a tutti i livelli, al tema della violenza maschile sulle donne. Sicuramente anche le istituzioni hanno fatto la loro parte. Dopo la ratifica della Convenzione di Istanbul e la legge 119/2013, infatti, dapprima si è introdotto con il decreto attuativo del Jobs Act (D.lgs. 80/2015) un congedo dal lavoro, retribuito e di tre mesi per le vittime di violenza, poi, nel luglio 2015 è stato adottato il Piano di azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere⁴⁶, nel 2016 sono stati

41 Relazione del Ministro della Salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l’interruzione volontaria di gravidanza (Legge 194/1978). Dati definitivi del 2016, si veda la tabella n. 28

42 Relazione del Ministro della Salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l’interruzione volontaria di gravidanza (Legge 194/1978). Dati definitivi del 2016, si veda la tabella n. 25

43 Ministero della Salute, Relazione del Ministro della Salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l’interruzione volontaria di gravidanza (Legge 194/1978). Dati definitivi del 2016, p. 13

44 Ministero della Salute, Relazione del Ministro della Salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l’interruzione volontaria di gravidanza (Legge 194/1978). Dati definitivi del 2016, p. 57

45 La percentuale dei medici obiettori di coscienza all’interno dei consultori registrata nel 2016 è pari al 23,1%. Va, però, precisato che i dati raccolti dal Ministero della salute relativi ai consultori familiari non sono completi, essendo stati raccolti solo quelli relativi al 69% dei consultori stessi. Si veda sul punto Ministero della Salute, Relazione del Ministro della Salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l’interruzione volontaria di gravidanza (Legge 194/1978). Dati definitivi del 2016, p. 57 e ss.

46 DPCM del 7 luglio 2015 adottato ai sensi dell’art. 5 del decreto legge del 14 agosto 2013, n. 93, convertito con modificazioni dalla legge 15 ottobre 2013, n.119

istituiti la Cabina di regia interistituzionale contro la violenza sessuale e di genere⁴⁷ e, a suo supporto, l'Osservatorio nazionale sul fenomeno della violenza. Il Governo in questi anni ha, inoltre, stanziato fondi per il sostegno delle politiche in favore delle donne vittime di violenza che sono andati sempre aumentando, passando dai 10 milioni di euro annui previsti dalla legge 119/2013 ai 30 milioni di euro del 2018 previsti dall'ultima legge di bilancio. Merita di essere citato, inoltre, il primo Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento, adottato dal Governo nel 2016, al cui supporto sono stati stanziati dapprima 15 milioni di euro e, nel 2017, 22,5 milioni di euro. Infine, lo scorso settembre il Governo ha presentato il prossimo Piano triennale (2017-2020) sulla violenza maschile contro le donne. È opportuno, inoltre, segnalare che sono state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale del 30 gennaio 2018 le Linee guida nazionali di indirizzo e orientamento per le Aziende sanitarie e le Aziende ospedaliere in tema di soccorso e di assistenza socio-sanitaria alle donne vittime di violenza.

Ruolo importante è quello dei centri anti-violenza, che si occupano a livello territoriale della presa in carico delle vittime di violenza. Centri che, secondo il nuovo Piano triennale, prima citato, dovranno essere oggetto di specifica mappatura per verificarne la qualità nell'interesse delle donne che vi trovano accoglienza, e che saranno come di consueto finanziati con i fondi stanziati dal Governo a sostegno del Piano stesso. Ed è proprio il finanziamento di tali centri il primo punto critico da mettere in evidenza in merito agli interventi delle istituzioni nazionali. L'assegnazione dei fondi ai centri anti-violenza, di competenza regionale, ha lasciato per lungo tempo, i centri privi di mezzi di sussistenza adeguati alla loro sopravvivenza. Le Regioni, come ha denunciato anche la Corte dei Conti⁴⁸, nel 2013-2014 hanno speso male le risorse destinate dal Governo alle strutture che accolgono e si prendono cura delle donne vittime di violenza di genere, destinando solo il 20% dei fondi ai centri anti-violenza e alle case rifugio. Per far fronte a questa situazione, sono intervenuti due decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 novembre 2016, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana il 25 gennaio 2017, i quali contengono obblighi di trasparenza, programmazione, attuazione e monitoraggio delle attività rispetto all'utilizzo dei fondi da parte delle Regioni.

Va, infine, posta attenzione ai dati presentati proprio in questi primi giorni di febbraio⁴⁹ dalla Commissione d'inchiesta sul femminicidio, istituita presso il Senato della Repubblica italiana lo scorso 2017⁵⁰. Si tratta di dati che inducono a riflettere circa l'effettività delle misure adottate dalle istituzioni nazionali per contrastare la violenza sulle donne, al di là dei nomi altisonanti attribuiti alle stesse e dei propositi in esse sanciti.

La prima criticità denunciata dalla Commissione attiene alla raccolta dei dati relativi agli episodi di violenza sulle donne da parte delle istituzioni nazionali. Mentre infatti la Convenzione di Istanbul attribuisce un ruolo fondamentale alla raccolta dei dati statistici, quello che si registra a livello nazionale è che le Procure e i Tribunali utilizzano sistemi informatici di raccolta obsoleti, da cui è particolarmente difficile estrarre ed incrociare le informazioni. L'indagine, inoltre, mette in rilievo la incomunicabilità tra Tribunali civili e penali e tra questi e il Tribunale per i minorenni, che trattano lo stesso caso come se fossero delle monadi. Solo il 36% degli uffici giudiziari, infatti, riesce a lavorare "in rete" contro la violenza sulle donne, mentre il resto degli uffici non ha sottoscritto o non utilizza protocolli a tal fine. Circa l'efficacia delle indagini e i tempi della giustizia la Commissione ritiene che i dati raccolti siano abbastanza incoraggianti, specie se rapportati alla cronica lentezza che caratterizza la giustizia italiana. Sorprende che un quarto delle denunce presentate dalle donne vengono archiviate e che le assoluzioni per gli uomini violenti variano enormemente da Regione a Regione (dal 12% di Trento al 43,8% di Caltanissetta). Inoltre, si mette in evidenza come le forze dell'ordine troppo spesso tendono a catalogare episodi di violenza come conflitti familiari. Quello che si rende necessario, dunque, è una vera propria specializzazione sulla violenza contro le donne sia nelle forze dell'ordine che all'interno della magistratura, nonché all'interno delle università.

47 Decreto del Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento con delega alle pari opportunità del 25 luglio 2016

48 Corte dei Conti Deliberazione 5 settembre 2016, n. 9/2016/G

49 La relazione finale della Commissione d'inchiesta sul femminicidio, presieduta da dalla senatrice Francesca Puglisi, è stata presentata in Senato il 5 febbraio 2018

50 I dati e le determinazioni della Commissione sono tratti da M.N. De Luca, *Le violenze impunito sulle donne* "Archiviata una denuncia su 4", in La Repubblica del 6 febbraio 2018, p. 17

Prendendo in esame il sistema normativo volto a reprimere la violenza sulle donne, la Commissione mette in luce alcune carenze. Una di queste è rappresentata dalla legislazione sulle molestie: troppo basso il termine per presentare la denuncia (solo 6 mesi) e troppo blande le sanzioni. Si ritiene, inoltre necessario, intervenire su chi viola l'ordine di allontanamento dalla casa della vittima prevedendo una specifica disposizione che consenta l'arresto anche fuori dai casi flagranza, analogamente a quanto avviene per il reato di evasione. La Commissione, infine, auspica il varo di due leggi specifiche: una sul femminicidio (l'attuale l.119/2013 fa riferimento, infatti, alla "violenza di genere") e un'altra sull'omicidio di identità, ossia la cancellazione del sé che segue agli sfregi contro le donne aggredite con acidi.

Da ultimo la Commissione mette in allerta i media dalla eccessiva spettacolarizzazione dei casi di femminicidio.

Le raccomandazioni di oggi

- **Sulla PMA:** i numerosi interventi della Corte Costituzionale sulla legge 40/2004 ne mettono in luce la sua non più attuale adeguatezza a disciplinare la procreazione medicalmente assistita.

- * Sarebbe per tanto opportuna la riscrittura della disciplina per mano del legislatore nazionale, permettendo anche l'accesso alle tecniche di PMA alle coppie dello stesso sesso.

- * Si rende necessario, inoltre, provvedere prontamente alla determinazione delle tariffe massime per le prestazioni di PMA erogate dal SSN, nonché alla previsione da parte delle singole Regioni di tariffe relative alla prestazioni di raccolta, conservazione e distribuzione delle cellule riproduttive, il più possibile omogenee onde evitare discriminazioni in relazione al territorio di residenza delle coppie che intendono avvalersi dalla PMA

- **Sull'interruzione volontaria di gravidanza:**

- * si raccomanda in primo luogo l'implementazione sul territorio nazionale dei consultori familiari, all'interno dei quali dovrebbero essere svolte attività connesse all'IVG.

- * Sarebbe, inoltre opportuno che all'interno dei consultori operasse solo personale sanitario non obiettore di coscienza.

- * Quanto alle metodologie di interruzione volontaria di gravidanza, si raccomanda l'implementazione dell'aborto farmacologico, il quale dovrebbe essere consentito fino alla nona settimana di gravidanza, come avviene nella maggior parte dei Paesi Europei, e non dovrebbe richiedere il ricovero ospedaliero, almeno per le prime 7 settimane di gestazione.

- * Con riferimento alla contraccezione di emergenza, sarebbe opportuno che la prescrizione medica non fosse necessaria anche per le ragazze minorenni.

- **Sulla violenza maschile contro le donne:**

- * **Si raccomanda di continuare ad aumentare i fondi** governativi per il contrasto al fenomeno della violenza di genere, in specie quelli destinati ai centri anti-violenza.

- * Si suggerisce una vigilanza costante da parte del Governo circa l'impiego di tali fondi da parte delle Regioni e degli stessi centri anti-violenza, specie dopo la loro mappatura a livello nazionale.

- * Con riferimento alle denunce da parte delle donne delle violenze subite, sarebbe opportuna una

maggior formazione e sensibilizzazione delle forze dell'ordine affinché le stesse non derubrichino troppo facilmente veri e propri episodi di violenza maschile sulle donne in blandi conflitti familiari.

- * Si rende necessario, inoltre, un sistema che garantisca una maggior coordinazione tra gli uffici giudiziari, nonché l'istituzione all'interno dei Tribunali di vere e proprie sezioni specializzate sulla violenza contro le donne, che possano lavorare "in rete" tra loro.

- * Si raccomandano, infine, interventi legislativi, volti ad innalzare il termine per presentare denuncia avverso le molestie, nonché l'introduzione di uno specifico reato volto a tutelare il bene giuridico dell'identità di coloro i quali vengono colpiti da attacchi con fuoco o acidi finalizzati alla cancellazione del volto della vittima.

DIRITTO ALLA SALUTE E LIBERTÀ TERAPEUTICA

Sintesi

Nel 2018 ricorrono i 60 anni dall'istituzione del ministero della Salute (l. 296/58) e i 40 dal varo del SSN (l. 883/78).

Per ricordarci l'anniversario del ministero, la Zecca conierà monete da 2€ e già ha creato una medaglia d'argento su cui un volto di donna rappresenta «l'allegoria del prendersi cura delle persone e delle cose»⁵¹. Se questa scelta sia un auspicio, ad esempio, per le pari opportunità nelle carriere sanitarie⁵² o, viceversa, la conferma del tradizionale welfare familiare, sarà il futuro indirizzo della sanità a rivelarlo.

Non è questa la sede per ripercorrere la storia del dicastero, ma vale la pena rammentare che la sua azione riguarda la totalità della popolazione, non solo per quanto riguarda la cura, ma anche la tutela della salute (ad es.: qualità di aria e cibi, sicurezza sul lavoro, salute degli animali). Dei numerosi provvedimenti promossi nel 2017 dal dicastero, tre hanno rilevanza particolare: la riforma dei LEA (DPCM 12/01/17), l'introduzione dell'obbligo vaccinale in età scolare (l. 119/17) e la l. 3/2018 (Lorenzin), approvata il 22 dicembre 2017 che interviene su sperimentazione clinica e professioni sanitarie. Tra le novità, quelle che riguardano più direttamente il diritto alla salute sono relative alla medicina di genere (art. 3), alla sicurezza del cittadino sotto vari aspetti (risarcimenti all'art. 11; esercizio abusivo all'art. 12; doping all'art. 13) inclusa la sicurezza della persona (art. 14 su inasprimento della pena per reati commessi nei confronti dei ricoverati). In concreto, per molti articoli bisognerà attendere la concertazione con le Regioni e gli organismi interessati per valutare se e quanto l'attuazione inciderà in meglio sulla qualità delle cure su tutto il territorio italiano.

Quanto all'anniversario dell'accesso universale alle cure previsto dalla l. 883/78, i dati non sono brillanti. La relazione conclusiva della XII Commissione del Senato non solo illustra l'aggravarsi del divario nord-sud e tra ricchi e poveri, ma apre uno squarcio sui rischi futuri: «È ancora troppo presto per analizzare in modo rigoroso gli effetti della crisi sulla salute delle persone. La crisi influisce infatti sulla salute non solo direttamente attraverso una riduzione delle prestazioni diagnostiche e delle cure che non vengono considerate prioritarie (), ma anche indirettamente attraverso una riduzione dei servizi e un peggioramento dell'accesso alle cure in caso di bisogno»⁵³.

La Relazione evidenzia inoltre quanto il Governo abbia eluso l'impegno (Risoluzione DEF Senato 2017, p. 15), ad allineare progressivamente la spesa sanitaria italiana in rapporto al Pil a quella media europea. Questo il commento sulla legge di Bilancio 2018: «non solo non prevede alcun riallineamento ma va esattamente nella direzione opposta. () fissa per il 2018 il finanziamento pari a 114 miliardi di euro, 1 mld in più rispetto al 2017. L'aumento di 1 miliardo non è peraltro sufficiente a coprire le maggiori spese già imposte alle regioni: il rinnovo dei contratti e delle convenzioni (stimato circa 1,3 miliardi) cui si aggiunge il taglio di 604 milioni per coprire il rifiuto delle regioni a statuto speciale a partecipare al risanamento della finanza pubblica».

Sempre in legge di Bilancio è affrontato il tema dei super-ticket applicati dalle Regioni in modo molto eterogeneo.

51 P. Aielli, a.d. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, http://www.adnkronos.com/salute/2017/11/03/ministero-salute-compie-anni-medaglia-argento-dalla-zecca_nU7QnrAosOIB8HtSW4UgCN.html

52 Donne medico. Raggiungono i colleghi maschi nei numeri, ma le difficoltà da affrontare restano. L'indagine Anaaio Giovani. quotidianosanità.it, 12/12/2016 http://www.quotidianosanita.it/lavoro-e-professioni/articolo.php?articolo_id=46039

53 §11. I principali ostacoli all'accesso alle prestazioni sanitarie, Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla sostenibilità del servizio sanitario nazionale con particolare riferimento alla garanzia dei principi di universalità, solidarietà ed equità (Doc. XVII, n. 13), Commissione Igiene e Sanità, approvato il 10/01/18, http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=01063787&part=doc_dc&parse=no&stampa=si&toc=no#_Toc421032024

Anziché arrivare alla loro più volte ventilata abolizione, si è preferito istituire un fondo (cc. 804-805) di 60 milioni annui. Bisognerà attendere il riparto in sede di Conferenza Stato Regioni per cogliere se e quanto la misura potrà contrastare la forbice nell'accesso alle cure evidenziato dalla commissione del Senato.

Dopo 40 anni, quindi, il SSN - *un fiore all'occhiello di civiltà*, nelle parole di Olivetti, presidente Fondazione Enpam - è in palese difficoltà a conseguire il suo obiettivo primario. Non sono stati però solo i tagli lineari ad influire, come evidenzia il rapporto *Il termometro della salute*⁵⁴: la quota dispersa per inefficienze, corruzione e sprechi è stimata in 23.6 miliardi, pari al 18% degli stanziamenti, un po' meno di quanto Lombardia e Piemonte, insieme, hanno ottenuto dal Fondo Sanitario 2017. A questa dispersione si aggiunge la *medicina difensiva*: la stima è di 13 miliardi, anche se in questo caso è considerata anche la spesa direttamente sostenuta dai cittadini. Per certi versi, questi dati sono incoraggianti: se con politiche pubbliche adeguate almeno una parte di questi fondi fosse impiegata in modo virtuoso, i risultati potrebbero essere eclatanti. Non va, infatti, dimenticato che l'Italia è pur sempre tra i paesi con il più basso tasso di mortalità infantile (2.9 ogni 1000 nati), con la più elevata speranza di vita alla nascita (oltre 82 anni)⁵⁵ e che – pur con le solite differenze territoriali – le dotazioni tecnologiche delle strutture pubbliche, secondo *Il Termometro*, sono aggiornate.

Le raccomandazioni di quattro anni fa, oggi

È ancora presto per esprimere valutazioni sullo stato di applicazione dei nuovi LEA: i tempi della raccolta dati e della loro diffusione continuano ad essere notevoli. È possibile, tuttavia, che il Piano di monitoraggio dell'Assistenza sanitaria del Ministero della Salute, proposto a Regioni e Province autonome⁵⁶, consenta un'inversione di rotta. Maggiore tempestività nel flusso dei dati - l'obiettivo è di raccogliermi in modo capillare, dai singoli reparti di strutture pubbliche e convenzionate - agevolerebbe una migliore gestione dell'offerta, ma anche, se diffusi, una migliore percezione da parte dei cittadini del significato e degli effetti delle politiche sanitarie adottate. È da questo punto di vista illuminante il caso del tumore alla mammella: è stato rilevato che gli esiti migliorano all'aumentare delle operazioni/anno eseguite, ma solo il 16,2% delle strutture è entro gli standard (almeno 150 interventi/anno). Forse, se questi dati fossero adeguatamente diffusi, si otterrebbe anche un maggiore consenso ad eventuali riconversioni di strutture, ora spesso percepite come ennesimo esito di tagli indiscriminati alla sanità.

Il monitoraggio, inoltre, pare andare nella direzione suggerita quattro anni fa, per raggiungere un equilibrio tra autonomia regionale e coordinamento nazionale.

La scelta di istituire un fondo per contrastare gli effetti del super-ticket, anziché eliminarli, posto che sia sufficiente a conseguire una maggiore equità e agevolare l'accesso alle prestazioni sanitarie (obiettivo dichiarato al c. 804, l. Bilancio 2018) non eradica il problema dell'uso distorto del ticket per quanti saranno esclusi. Da strumento di regolazione della domanda sotto forma di compartecipazione alla spesa, infatti, il ticket nella versione *super* si trasforma in molti casi in prezzo equivalente a quello praticato dalle strutture private.

Continua ad essere critica la situazione dei tempi di attesa: il Piano Nazionale per il Governo delle Liste di Attesa in vigore è ancora quello 2010-2012 di cui, peraltro, non è adeguatamente pubblicizzato uno strumento (punto 6). Per 58 prestazioni, infatti, ad almeno il 90% dei richiedenti deve essere garantito l'accesso entro la soglia temporale fissata e il cittadino può richiedere di ricevere la prestazione in *intra-moenia* pagando il solo ticket, se i tempi di attesa superano i limiti.

54 Eurispes, Enpam, a cura di, *Il termometro della salute. 1° Rapporto sul sistema sanitario*, Minerva, 2018

55 Dati tratti da: Relazione XII Commissione Senato

56 Ministero della Salute, comunicato stampa 6, 26/01/2018

Assai dolente è il bilancio sul tema cannabis: l'iter legislativo per la liberalizzazione si è fermato dopo l'approvazione alla Camera, dove peraltro la mediazione per ottenere voti sufficienti aveva eliminato tutti i riferimenti estranei all'uso medico, inclusa l'eventuale possibilità per i soli malati di ricorrere all'autoproduzione (DDL Senato 2947). Rimane quindi alle Regioni la decisione sulle modalità di erogazione, a comporre un panorama decisamente eterogeneo⁵⁷. Rimane anche invariata l'IVA che sarebbe dovuta scendere dal 10 al 5%.

Alcuni spiragli per l'approvvigionamento regolare dei pazienti parevano essersi aperti con il coinvolgimento dello Stabilimento chimico farmaceutico militare (SCFM) di Firenze, ma la produzione (per ora solo di infiorescenze) di 100 kg/anno si è rivelata insufficiente: nel 2017 è stato registrato un consumo di 350 kg. Sulla disponibilità dei preparati avrebbe poi influito il DM 23/03/17 che ha fissato a €9/grammo il prezzo di vendita al pubblico. I farmacisti, di fatto, operano in perdita, se si considera che il prezzo di acquisto dei semilavorati dal SCFM è di €6.88/g.

A questi elementi si è aggiunta la lentezza nelle procedure per l'importazione dall'estero di quanto necessario a soddisfare la domanda, a scapito della continuità terapeutica.

La prospettiva per il 2018 si rischiarizza parzialmente alla luce del Decreto fiscale (l. 172/2017, art. 18-quater) con stanziamenti a favore del SCFM per aumentare la produzione (inclusi anche altri preparati). Viene inoltre introdotta la possibilità di autorizzare altri produttori italiani, ma la procedura delineata non pare all'insegna della celerità.

Altrettanto dolente è la pagina sulla rete per le cure palliative (l. 38/2010). L'ultimo rapporto al Parlamento risulta essere quello del 2015, dal quale emergevano profonde differenze su qualità e quantità dei servizi erogati sul territorio. Inoltre è ancora elevato il numero di quanti ignorano i contenuti della legge che consente, nell'ambito delle cure palliative, il diritto alla sedazione profonda nella fase terminale. Emblematico, in proposito, l'ultimo appello di Marina Ripa di Meana a diffondere l'informazione che pure a lei era ignota.

È tuttavia possibile che gli aggiornamenti sull'attuazione della tanto attesa norma sul fine vita contribuiscano ad incrementare la consapevolezza del cittadino sul tema. Giunta agli sgoccioli della legislatura, dal 31 gennaio 2018 è infatti in vigore la l. 22 dicembre 2017, n. 219 su consenso informato e disposizioni anticipate di trattamento (DAT). In legge di bilancio (c. 418) sono inoltre previsti 2 milioni per la creazione di una banca dati delle DAT.

Con linguaggio comprensibile, la norma pone al centro la libertà di cura (art. 32 Cost) con il continuo rimando al consenso informato, consenso che in ogni fase può essere modificato.

È esaltata la relazione terapeutica - *il tempo della comunicazione tra medico e paziente costituisce tempo di cura*, art. 1, c. 8 – per consentire la piena autodeterminazione anche – per quanto possibile – nel caso di minori, interdetti e incapaci (art. 3).

È esclusa l'eutanasia (*Il paziente non può esigere trattamenti sanitari contrari a norme di legge*, art. 1, c. 6), mentre in caso di prognosi infausta o di imminenza di morte è possibile accedere alla sedazione palliativa profonda continua, mentre il medico si deve astenere dall'accanimento terapeutico (art. 2, c. 2).

Non è prevista l'obiezione di coscienza del medico, ma il richiamo alla deontologia professionale (art. 1, c. 6) potrebbe aprire dei varchi. In ogni caso, tutte le strutture - pubbliche e private - devono garantire la piena applicazione della legge. Al momento, il Cottolengo ha esplicitato l'intenzione di non applicare le DAT nelle sue strutture, ottenendo il supporto del vescovo di Torino.

È legge il ddl Gelli (l. 24/2017) sulla responsabilità medica. Diversi gli obiettivi della norma: ridefinire i contorni della responsabilità civile e penale dei sanitari, consolidare il peso delle linee guida e delle buone pratiche, contrastare

.....

57 Servizio Studi della Camera dei deputati, *Leggi regionali che consentono l'erogazione, e in alcuni casi la produzione, dei farmaci e dei preparati galenici a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche*, 20/09/2017, <http://www.camera.it/temi/ap/t/news/post-OCD15-11970>

il fenomeno della medicina difensiva e, infine, innovare il rapporto del cittadino con la sanità, grazie alla figura del garante regionale per il diritto alla salute. In attesa dei decreti attuativi più volte annunciati e ancora mancanti (ad ora risultano solo il DM 02/08/17 e 29/09/17) e dell'azione legislativa delle Regioni rispetto al Garante, già sono arrivate le prime sentenze della Cassazione (n. 28187/2017; n. 50078/2017; Sezioni Unite, 21/12/2017).

Le raccomandazioni di oggi, per domani

Tenuto conto del fatto che la tutela della salute rientra nel campo della potestà legislativa concorrente (art. 117 Cost.) rimane comunque ampio spazio per intervenire nel corso della prossima legislatura. In particolare, l'azione dovrebbe svilupparsi in questi ambiti:

- **Il finanziamento della sanità.** Se è vero che il SSN è articolato in 21 sistemi (Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano) è altrettanto vero che sul diritto alla salute - finanziariamente condizionato - hanno ampiamente influito i tagli di bilancio operati a livello nazionale. Risulta quindi difficile immaginare l'effettiva applicazione dei nuovi LEA su tutto il territorio nazionale senza adeguati finanziamenti;
- **Turn-over.** Va superato l'approccio alla riduzione della spesa con il meccanismo del blocco del turn-over: di fatto, il fabbisogno strutturale di personale è coperto dal precariato (le stime parlano di almeno 35.000 lavoratori, tra cui 10.000 medici⁵⁸). Di concerto con gli organismi coinvolti, va rivisto l'accesso alla posizione di medico di base: le procedure per il percorso formativo e la successiva selezione si sono rivelati inadeguati a coprire il fabbisogno;
- **Rete hospice.** Promuovere le iniziative necessarie per potenziare la rete nelle aree ancora non adeguatamente coperte;
- **Long Term Care.** Avviare gli interventi necessari per strutturare un'offerta di servizi di LTC adeguata ad affrontare il bisogno di assistenza già presente e comunque in crescita, dato l'invecchiamento della popolazione. Misure come il *Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del caregiver familiare* (Legge di Bilancio 2018, cc. 254 e 255) sponano all'inadeguatezza dello stanziamento (20 milioni/anno per una platea stimata in oltre 3 milioni di *caregiver*⁵⁹) l'ennesimo ricorso al trasferimento finanziario. Le donne in particolare si trovano così vincolate a svolgere in modo informale mansioni che potrebbero essere assicurate - magari incrementando l'occupazione formale femminile - da servizi di LTC;
- **Informatizzazione della sanità.** Individuare, in concerto con le Regioni, strategie efficaci per la digitalizzazione del comparto, magari sfruttando economie di scala per la realizzazione dei siti di servizio rivolti ai cittadini e per il Fascicolo Sanitario Elettronico;
- **Cannabis ad uso terapeutico.** Procedere con estrema rapidità ad approvare un testo di legge che assicuri ai malati - alcuni dei quali minori - la continuità terapeutica con totale copertura della spesa da parte del SSN. Nel caso in cui non fosse possibile potenziare la produzione a Firenze presso lo SCFM per coprire il fabbisogno nazionale, individuare altri siti in Italia (magari in altri siti statali) per ridurre le incertezze e i costi legati all'importazione;
- **Farmaci innovativi.** Promuovere la ricerca in Italia ed avviare, nelle sedi opportune, i passi per superare l'attuale forma di remunerazione dei brevetti sui farmaci che impedisce un rapido accesso alle nuove terapie, se non a costi esorbitanti per il SSN.

58 Eurispes, Il termometro della sanità

59 Dati Istat 2010, La conciliazione tra lavoro e famiglia

GARANZIE DEL LAVORO E GARANZIE DI REDDITO

Le nostre raccomandazioni di inizio legislatura

Nel nostro Primo Rapporto sullo Stato dei Diritti in Italia erano stati individuati e segnalati i seguenti nodi cruciali e raccomandazioni:

- La necessità di introdurre un reddito minimo garantito attraverso l'introduzione di un reddito di cittadinanza.
- L'introduzione di misure legislative più efficaci di flessibilità oraria al fine di conciliare le attività lavorative con quelle di cura dei bambini e delle persone non autosufficienti, con priorità nella concessione del part-time (con contribuzione figurativa) - nonché di strumenti di welfare aziendale, come nidi, voucher, servizi sanitari ed assistenziali.
- La revisione delle condizioni lavorative delle donne incinte e le pratiche di licenziamento ingiustificato legate alla gravidanza. L'emanazione o il miglioramento delle agevolazioni per le famiglie in cui sono presenti due genitori lavoratori, in modo da favorire più diffusamente l'eguaglianza di genere nel mercato del lavoro.
- La necessità di rendere il mercato del lavoro italiano meno segmentato. In particolare incrementando le iniziative finalizzate allo sviluppo di un mercato del lavoro pieno, produttivo, in cui sia garantita la libertà operativa del lavoratore, tutelando tutte le categorie di lavoratori, sia quelle in entrata che quelle in uscita dalla popolazione attiva.
- L'introdurre sanzioni più gravi nei confronti dei datori di lavoro che non rispettano le norme di sicurezza, intensificando le procedure di verifica.
- L'introduzione di un meccanismo di flessibilità per il pensionamento più efficace e che tuteli in primo luogo la libertà individuale.
- La garanzia immediata del diritto al reddito per gli esodati che si trovano senza lavoro e senza pensione a causa dell'innalzamento dell'età pensionabile previsto dalla riforma previdenziale introdotta dalla Legge Fornero.

Misure legislative, iniziative politiche, eventi rilevanti avvenuti nella passata legislatura

Sul piano politico legislativo le misure principalmente adottate dal Governo e dal Parlamento hanno riguardato fondamentalmente questi principali aspetti:

- una serie di misure ad hoc per mitigare gli effetti delle legge Fornero in particolare per quanto riguarda il fenomeno degli esodati;
- la legge delega in materia di lavoro 183/2014 (cd Jobs act) e i relativi decreti attuativi che ha riformato in maniera significativa la struttura del mercato del lavoro e il sistema dei diritti dei lavoratori, soprattutto per quel che riguarda la disciplina dei licenziamenti

- l'approvazione della legge contro "le dimissioni in bianco" nel marzo del 2016 tra le misure collegate al jobs act.
- l'introduzione di alcuni strumenti di sostegno al reddito dei cittadini che versano in stato di povertà, ultimo dei quali il Reddito di Inclusione Attiva (REI);
- l'introduzione incentivi economici per la maternità e l'estensione del congedo di maternità anche per le lavoratrici autonome.

Misure relative al fenomeno degli esodati

Tra il 2013 e il 2018 Governo e Parlamento hanno adottato una serie complessa e continuativa di misure di salvaguardia. Nel complesso, le salvaguardie si sono rivolte a sette macro-categorie di lavoratori: 1) in mobilità, 2) a carico di Fondi di solidarietà, 3) autorizzati al versamento volontario della contribuzione, 4) in esonero da impiego pubblico, 5) in congedo/permesso per assistere figli/familiari con disabilità grave, 6) cessati dal lavoro sulla base di accordi, 7) cessati dal lavoro per scelta unilaterale. La platea complessiva di riferimento di tali misure è stata stimata in oltre 195 mila persone.

Jobs act

Il jobs act è intervenuto in maniera complessiva in materia di:

- rimodulazione dei sussidi di disoccupazione con l'istituzione di una nuova disciplina e degli istituti della Nuova Assicurazione Sociale per l'impiego e dell'Assegno di Disoccupazione (ASDi);
- riforma della disciplina dei licenziamenti abolendo in maniera praticamente universale la possibilità di reintegro dei lavoratori licenziati (anche in buona parte nei casi di licenziamento discriminatorio);
- ampliamento della possibilità di ricorrere da parte dei datori di lavoro ai contratti a termine;
- forte limitazione alla possibilità (e abolizione de facto) di attivare contratti di collaborazione coordinata e continuativa;
- l'introduzione della possibilità di mutamento delle mansioni per tutte le mansioni rientranti nello stesso livello e categoria legale di inquadramento (e non più soltanto per mansioni "equivalenti").

Va inoltre specificamente segnalato che, **in materia di garanzie per le lavoratrici**, nell'ambito del Jobs Act è stata introdotta **la legge contro le dimissioni in bianco che è entrata in vigore nel marzo 2016**.

Introduzione del Reddito di Inclusione Attiva (REI) e altre misure di contrasto alla povertà

Governo e parlamento hanno emanato, nel corso della legislatura una serie di misure di sostegno al reddito delle persone che versano in stato di povertà. L'ultima, in ordine di tempo è rappresentata dal Reddito di Inclusione attiva che riassume in sé gran parte delle misure emanate in materia di contrasto alla povertà. Il REI è il sussidio universale nazionale contro la povertà delle famiglie che risiedono in Italia che sostituisce il SIA, sostegno inclusione attiva, a partire dal 1° gennaio 2018.

Il REI, approvato con il **Ddl povertà** disegno di legge recanti *norme per il contrasto alla povertà e per il riordino dei servizi sociali* prevede l'introduzione del cd. **reddito di inclusione attiva**, ossia, un contributo economico **fino a 534 euro al mese** per le famiglie più numerose.

Il **nuovo reddito di inclusione 2018** sarà vincolato e condizionato ad un accordo tra il cittadino ed gli enti locali, basato sull'**impegno a seguire un progetto personalizzato** che miri a far uscire l'intero nucleo familiare dalla situazione disagiata e che preveda tra le altre cose, anche il mandare i figli a scuola ed accettare lavori o seguire corsi per un'eventuale formazione professionale.

La situazione attuale

Nonostante le numerose misure di salvaguardia adottate da Governo e Parlamento il **fenomeno degli esodati** non può considerarsi risolto in maniera definitiva e strutturale. Secondo l'ultimo monitoraggio mensile, del novembre 2017, di INPS risultavano ancora non accolte oltre 20 mila domande di accesso alle misure di salvaguardia previste dall'ottavo decreto del dicembre 2016.

Di fatto tale fenomeno è fortemente connesso alle rigidità imposte dalla Legge Fornero e dal progressivo aumento dell'età pensionabile e, qualora non si intervenga in maniera strutturale sulle rigidità di tali meccanismi, non si può prevedere che venga risolto.

Nel corso del 2017 il **numero complessivo degli occupati** nel nostro paese è cresciuto di circa 173 mila unità. La crescita si concentra tra i lavoratori a termine (+303 mila) mentre calano gli indipendenti (-105 mila) e in misura minore i permanenti (-25 mila).

Tali andamenti possono solo in parte essere ricondotti alle misure di flessibilizzazione del mercato del lavoro previste dal Jobs Act. Gran parte della crescita dell'occupazione è determinata dall'effetto di trascinamento generato dalla crescita economica dei mercati internazionali.

Sono, d'altro canto, preoccupanti i dati relativi al calo degli occupati a tempo indeterminato a indicativo dell'accentuarsi di fenomeni di precarizzazione e di lavoro intermittente.

Di fatto, come avevamo segnalato in occasione della pubblicazione del rapporto integrato sul mercato del lavoro realizzato in collaborazione tra Istat, INPS, Inail, Anpa. L'occupazione sembra crescere in valori quantitativi ma non in qualità.

Inoltre continua ad essere particolarmente grave la situazione riguardante l'occupazione e la possibilità di disporre di reddito dignitoso per **la popolazione giovanile**. Il tasso di disoccupazione giovanile. Secondo dati di Eurostat nell'agosto del 2017 il tasso di disoccupazione giovanile delle persone con età compresa tra i 18 e 25 anni era del 35,1% mentre nell'insieme dei 28 paesi dell'area UE tale valore era del 16,8%. Sembra inoltre accentuarsi anche il fenomeno dei **NEET** cioè dei giovani che non studiano e non lavoro che Istat ha stimato in oltre 3milioni 300 mila persone nel terzo trimestre 2017.

In Italia, secondo i dati ISTAT, **vivono in uno stato di povertà assoluta 4 milioni 742mila persone** (il 7,9% dei residenti), un totale di 1 milione e 619mila famiglie (il 6,3% dei nuclei familiari). Anche nel 2016 si registra un lieve incremento dell'incidenza della povertà, disattendendo la speranza di un miglioramento di quel trend negativo che ormai dal 2007 appare continuo e inarrestabile. In termini percentuali nell'ultimo decennio si è registrato un incremento del 165,2% del numero dei poveri. Quattro risultano essere le categorie più svantaggiate: i giovani (fino ai 34 anni); i disoccupati o i nuclei il cui capofamiglia svolge un lavoro da "operaio e assimilato"; le famiglie con figli minori e i nuclei di stranieri e misti. La povertà tende a crescere al diminuire dell'età

L'introduzione del Reddito di Inclusione Attiva REIS viene valutato positivamente da Caritas, e dalle associazioni che operano sul territorio nazionale ma vengono anche segnalate forti criticità nell'attuazione concreta delle misure analoghe precedentemente adottate dal governo, in particolare il SIA.

Nulla, invece, è stato realizzato nel corso della scorsa legislatura riguardo al tema del reddito di cittadinanza che, non ha nulla a che vedere con le misure di contrasto alla povertà e che, invece, dovrebbe costituire una misura di sostegno al reddito per garantire autonomia e sostegno economico soprattutto per le persone che vivono in condizioni di precarietà.

Nonostante il fatto che all'inizio della legislatura fossero stati presentati tre distinti progetti di legge in tal senso da parte di Sinistra Ecologia Libertà, Partito Democratico e Movimento 5 Stelle, a tutt'oggi il reddito di cittadinanza rimane solo nei programmi elettorali di quest'ultima formazione politica.

Va tuttavia segnalato e sottolineato che anche la proposta del Movimento 5 Stelle non risponde al requisito fondamentale dell'universalità e della incondizionalità che dovrebbe caratterizzare questa misura.

Le nostre raccomandazioni per il futuro

Se da un lato non si può affermare che sui fronti della garanzia di alcuni diritti, soprattutto per le lavoratrici, della lotta alla povertà, e delle azioni di mitigazione degli effetti negativi della Legge Fornero Parlamento e Governo siano stati inattivi nel corso della passata legislatura, dall'altro è altrettanto vero che molti nodi sono tuttora irrisolti.

In alcuni casi, anzi, la situazione non si può considerare migliore rispetto al passato, in particolare risultano in crescita i licenziamenti per motivi disciplinari, si accentuano alcuni fenomeni di precarizzazione sul mercato del lavoro, infine continuano a crescere le disparità di reddito, l'ineguaglianza e non si avverte una fondamentale inversione di tendenza delle dinamiche di crescita della povertà.

Conseguentemente gran parte delle raccomandazioni che avevamo predisposto quattro anni fa andrebbero riproposte assieme a nuove altre.

Per il prossimo futuro auspichiamo quindi:

- l'adozione di misure strutturali in materia previdenziale che rendano più flessibile l'accesso alla pensione su base volontaria e di forme di sostegno al reddito per coloro che perdono il lavoro in età avanzata, finanziabili anche attraverso prelievi di solidarietà ai percettori di pensioni elevate (superiori a 2-3 volte il reddito medio procapite nazionale);
- l'istituzione di una misura universale di sostegno al reddito o reddito di cittadinanza, incondizionata, rivolta in particolare alle fasce giovanili della popolazione;
- l'introduzione di misure legislative e la promozione di iniziative volte a garantire una effettiva parità di genere nelle retribuzioni;
- il ripristino almeno in parte delle garanzie previste dall'articolo 18 contro i licenziamenti disciplinari;
- Il miglioramento e lo sviluppo maggiore dei centri per l'impiego pubblici e più in generale delle strutture promotrici delle politiche attive del lavoro anche come strutture di supporto per la sharing economy e il coworking;
- lo sviluppo di politiche e misure premiali per aziende e imprese che attivano contratti di assunzione permanenti e a tempo indeterminato;
- l'adozione di politiche e iniziative fiscali e normative orientate a una maggiore equità nella distribuzione di redditi e patrimoni nel nostro paese e nell'intero territorio dell'Unione Europea.

PROTEZIONE DELL'AMBIENTE E VITA BUONA.

Sintesi

In questi ultimi anni, accanto allo scatenarsi di alcuni eventi calamitosi e a una maggiore consapevolezza del deterioramento delle condizioni climatiche generali, si è accompagnato un processo di adeguamento - sebbene ancora parziale e non compiuto - del quadro normativo dedicato alla protezione dell'ambiente e alle sue diverse declinazioni.

Gli eventi sismici che hanno colpito il Centro Italia - un'area molto estesa, a cavallo delle regioni Umbria, Lazio e Marche - la penuria d'acqua che ha interessato molte zone del Paese a seguito della riduzione delle precipitazioni nel corso del 2017 e il continuo stato d'allerta che si è registrato in diverse aree urbane nel superamento dei limiti di tolleranza dell'inquinamento atmosferico, hanno reso particolarmente evidente la fragilità dell'ambiente e del territorio italiano e l'inadeguatezza delle misure finora messe in campo per contenere i rischi ambientali e idrogeologici.

Per certi aspetti, poi, le vicende del caso ILVA hanno contribuito a mantenere all'ordine del giorno il potenziale di conflitto che si cela nella ricerca di compatibilità fra obiettivi economici e occupazionali (e dunque non strettamente aziendali), da un lato, e tutela dell'ambiente, in generale, e della salute dei cittadini in particolare. Non solo; dietro questa contrapposizione irrisolta si è anche consumato - e si sta ancora consumando - un conflitto istituzionale fra il livello di governo centrale e quello locale. Naturalmente quello dell'ILVA non è il solo caso di evidente contrapposizione: a questo si possono aggiungere altri casi come quello del Gasdotto Trans Adriatico (TAP), in cui è ormai difficile classificare e derubricare la resistenza a queste grandi infrastrutture secondo la logica *nimby* (*not in my neighborhood*) senza considerare la maggiore sensibilità ambientale, cresciuta in questi anni in maniera rilevante presso l'opinione pubblica e nelle istituzioni locali.

La ricerca del punto di equilibrio fra sviluppo delle attività economiche e tutela dell'ambiente appare ancora più importante quando, come in questi mesi, si registrano i primi segnali di ripresa dopo anni di grave recessione, anni che hanno modificato profondamente la visione individuale e collettiva, centrale e locale, pubblica e privata del concetto di crescita.

Un risultato apprezzabile, in questa dialettica finora irrisolta, è però pervenuto dall'avanzamento del quadro normativo che si è prodotto a partire dall'adozione dei provvedimenti contenuti nella legge 68 del 2015. La determinazione di un elenco di "ecoreati" consente oggi di disporre di un codice penale dei reati in grado di agire in forma preventiva e repressiva nei confronti di fenomeni di illegalità ambientale, fenomeni dietro i quali molto spesso si nascondono le attività di organizzazioni criminali.

La Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, istituita con legge 7 gennaio 2014, n. 1 ha rilasciato nel corso del 2017 una relazione sull'efficacia della legge 68/2015. Gli obiettivi conoscitivi del lavoro della Commissione hanno riguardato la verifica sul campo delle criticità interpretative che la magistratura e gli organi di polizia giudiziaria hanno riscontrato nel perseguimento dei reati ambientali, l'adeguatezza delle risorse e dei mezzi a disposizione della funzione inquirente e giudicante, la presenza di difformità nella prassi esecutiva.

Le analisi e i dati raccolti presso un campione esteso di uffici giudiziari, a un anno dall'adozione del provvedimento, mostrano come il reato più contestato sia stato quello di inquinamento ambientale (art. 452-bis c.p.), e che questo reato assieme a quello di disastro ambientale (art. 452-quater) presentino le maggiori criticità sul piano interpretativo e sul piano esecutivo, in termini di uniformità delle azioni giudiziarie.

Nel periodo preso in esame sono state avviate 76 indagini preliminari, di cui più di un terzo a carico di ignoti, elemento

questo che mette in evidenza, accanto alla lunghezza e alla complessità dei lavori d'indagine riscontrati dai lavori della Commissione, la necessità di un progressivo affinamento degli strumenti previsti dalla legge e l'apporto di una serie di competenze tecniche oggi solo in parte coperte dai diversi soggetti che contribuiscono all'applicazione del provvedimento.

Legambiente ha pubblicato nel marzo del 2016 un bilancio dei primi otto mesi di applicazione della legge 68/2015. Nel rapporto "Ecogiustizia è fatta" si dà conto dei risultati ottenuti attraverso l'esecuzione di oltre 4mila 700 controlli da parte delle forze dell'ordine e delle Capitanerie di Porto: 947 reati penali e violazioni amministrative contestate, 1.185 persone denunciate e 229 beni sequestrati per un valore vicino ai 24 milioni di euro.

Anche in questo rapporto si segnala l'importanza di poter disporre di competenze adeguate per rendere sempre più efficace l'applicazione della legge e di valorizzare il contributo di ciò che costituisce oggi il "sistema esperto" in tema di protezione ambientale e di contrasto ai reati ambientali, costituito da sezioni specializzate delle forze dell'ordine, dall'Ispra e dalla rete di Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente.

La spinta prodotta dalla legge 68 ha inoltre creato le condizioni per la conclusione dell'iter legislativo della legge 132 del 2016, che istituisce il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina gli aspetti organizzativi e le competenze dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra) e delle Agenzie per la protezione dell'ambiente regionali e delle province autonome.

In base all'art. 1, il Sistema nazionale "concorre al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, della riduzione del consumo di suolo, della salvaguardia e della promozione della qualità dell'ambiente e della tutela delle risorse naturali e della piena realizzazione del principio «chi inquina paga», anche in relazione agli obiettivi nazionali e regionali di promozione della salute umana, mediante lo svolgimento delle attività tecnico-scientifiche di cui alla presente legge". Le funzioni del Sistema nazionale sono operativamente agganciate alla legge 68/2015 laddove l'art. 2 esplicita che il Sistema è chiamato a fornire supporto alle "attività statali e regionali nei procedimenti e nei giudizi civili, penali e amministrativi ove siano necessarie l'individuazione, la descrizione e la quantificazione del danno ambientale mediante la redazione di consulenze tecniche di parte di supporto alla difesa degli interessi pubblici".

La legge introduce inoltre i livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA) nel quadro delle funzioni attribuite al Sistema nazionale dall'art. 3 della stessa legge.

In particolare i LEPTA, in base a quanto indicato all'art. 9 costituiscono "i parametri funzionali, operativi, programmatici, strutturali, quantitativi e qualitativi delle prestazioni delle agenzie. I relativi aspetti organizzativi, gestionali e finanziari, riferibili a costi standard per tipologia di prestazione, sono definiti tramite l'adozione di un Catalogo nazionale dei servizi". L'obiettivo dell'adozione dei LEPTA è la creazione di un quadro di riferimento omogeneo delle prestazioni, anche in coerenza e in collegamento con i livelli essenziali di assistenza sanitaria nell'ambito delle azioni di prevenzione a tutela della salute pubblica.

Rilevante ai fini del contrasto dei reati ambientali è quanto poi previsto dal comma 7 dell'articolo 14 laddove dispone che "il presidente dell'ISPRA e i legali rappresentanti delle agenzie possono individuare e nominare, tra il personale con potere ispettivo, i dipendenti che, nell'esercizio delle loro funzioni, operano con la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, prevedendo che a tale personale sono garantite adeguata assistenza legale e copertura assicurativa a carico dell'ente di appartenenza".

Le raccomandazioni di quattro anni fa, oggi

Gli interventi di sistema che hanno portato alla definizione puntuale di reati contro l'ambiente con contenuti repressivi e preventivi (L. 68/29015) e alla creazione di una coerente cornice istituzionale, organizzativa e operativa dedicata alla tutela dell'ambiente con funzioni di monitoraggio, controllo, ricerca e valutazione dei fattori di rischio e impatto

sull'ambiente (L. 132/2016) rispondono in maniera diretta alle raccomandazioni formulate nel Rapporto di quattro anni fa, laddove si segnalava l'esigenza di:

- Introdurre un nuovo diritto penale dell'ambiente, con un'attenta depenalizzazione dei reati esclusivamente formali e l'inasprimento delle sanzioni per quelli più gravi;
- Potenziare gli organi di controllo della legalità ambientale attraverso la destinazione di maggiori risorse e la creazione di una rete di collegamento tra loro e con le varie istituzioni pubbliche che raccolgono dati rilevanti;
- Rafforzare azioni di prevenzione e controllo su scala internazionale per quanto riguarda il traffico illecito di rifiuti e realizzare una maggiore omogeneità in tema di procedure autorizzative, sistemi di controllo e sanzioni.

Gli stessi provvedimenti rispondono in maniera indiretta alle esigenze conoscitive e di coinvolgimento dei soggetti della società civile e dell'associazionismo ambientale, oggetto di due raccomandazioni specifiche ("coinvolgimento delle associazioni ecologiste nelle politiche dell'ambiente" e "percezione del rischio da parte della popolazione") che riflettevano, nella sostanza, la necessità di non disperdere il contributo che una collettività consapevole, informata e direttamente impegnata può offrire nella ricerca di soluzioni per la tutela dell'ambiente e per il contrasto di azioni illecite e dannose.

In ogni caso, in attesa di una valutazione più robusta dell'efficacia di questi provvedimenti e a margine delle sollecitazioni contenute nelle raccomandazioni, non si può tacere la rilevanza di un elemento che accomuna i due dispositivi e che potrebbe condizionare il potenziale innovativo e il loro funzionamento: a entrambi è stata infatti posta la clausola di invarianza finanziaria in base alla quale dall'attuazione delle leggi non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Più complessa appare la ricostruzione delle risposte riconducibili alle restanti raccomandazioni che, per semplificare, sono correlate al tema della qualità dell'aria e al contrasto dell'abusivismo edilizio.

Nel primo caso i dati pubblicati dall'Ispra per il 2016 registrano *"il mancato rispetto del valore limite giornaliero del PM10 in 33 aree urbane tra le 102 per le quali erano disponibili dati (l'agglomerato di Milano contiene i Comuni di Monza e Como e figura come una singola area urbana). Nel 2016 il valore limite annuale per l'NO2 è stato superato in almeno una delle stazioni di monitoraggio di 21 aree urbane, si sono poi registrati più di 25 giorni di superamento dell'obiettivo a lungo termine per l'ozono in 38 aree urbane su 91 per le quali erano disponibili dati e il superamento del valore limite annuale per il PM2,5 (25 µg/m³) in 7 aree urbane tra 80. Nei primi sei mesi del 2017 in 18 aree urbane sono stati registrati oltre 35 giorni di superamento della soglia di 50 µg/m³ per il PM10 e si sono infine registrati più di 25 giorni di superamento dell'obiettivo a lungo termine per l'ozono in 65 aree urbane su 96"*.

A fronte di questa situazione, pendono a carico dell'Italia due procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea: la prima procedura (n. 2014/2147 notificata l'11 luglio 2014) riguarda l'applicazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente, motivata dal superamento dei valori limite di PM10 in Italia tra il 2008 ed il 2012 in diciannove zone e agglomerati.

La seconda procedura (n. 2015/2043 notificata il 29 maggio 2015), è invece relativa al superamento dei valori limite di biossido di azoto (NO2) tra il 2012 e il 2014 in quindici zone e agglomerati.

A queste si aggiunge la recente dichiarazione del Commissario europeo per l'Ambiente Karmenu Vella del 30 gennaio scorso che annuncia una nuova procedura di infrazione per l'Italia e altri otto paesi europei sempre legata all'inadempienza nell'adozione di strumenti di contrasto al superamento dei livelli di inquinamento atmosferico.

Appare in tutta evidenza su questo tema l'ambiguità dell'Italia sugli obiettivi generali da perseguire in materia ambientale. Da un lato si aderisce ad accordi di alto livello come quello recente di Parigi o ci si impegna su una Strategia Energetica

Nazionale (SEN) che prevede la de-carbonizzazione al 2025, dall'altro, come nella recente Legge di bilancio 2018, si continua a sostenere con incentivi e sostegno fiscale un settore fortemente inquinante come l'autotrasporto.

Nel secondo caso, una volta bloccato in Commissione Giustizia il DDL Falanga che in qualche modo legittimava l'“abusivismo di necessità” e rendeva oltremodo complesse le azioni di demolizione di edifici abusivi, ha invece acquisito maggiore rilevanza, negli ultimi mesi, l'attenzione posta al consumo di suolo.

Gli ultimi dati pubblicati dall'Ispra nel Rapporto “Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici - edizione 2017” confermano che il consumo di suolo in Italia *“continua a crescere, pur segnando un importante rallentamento negli ultimi anni che viene confermato dai dati più recenti relativi ai primi mesi del 2016. Nel periodo compreso tra novembre 2015 e maggio 2016 le nuove coperture artificiali hanno riguardato altri 50 chilometri quadrati di territorio, ovvero, in media, poco meno di 30 ettari al giorno. Una velocità di trasformazione di più di 3 metri quadrati di suolo che, nell'ultimo periodo, sono stati irreversibilmente persi ogni secondo”*.

Sempre nel Rapporto Ispra dimostra attraverso i dati della nuova cartografia SNPA (Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente) come, a livello nazionale, “il consumo di suolo sia passato dal 2,7% stimato per gli anni '50 al 7,6% del 2016, con un incremento di 4,9 punti percentuali e una crescita percentuale del 184% (e con un ulteriore 0,22% di incremento negli ultimi sei mesi analizzati). In termini assoluti, il consumo di suolo ha intaccato ormai 23.039 chilometri quadrati del nostro territorio”.

L'attenzione al tema ha trovato un punto di riferimento importante nel disegno di legge A.S. 2383, approvato dalla Camera dei Deputati, che reca disposizioni in materia di contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato.

Fra gli obiettivi del disegno di legge si possono ricordare: la promozione e la tutela delle attività agricole, del paesaggio e dell'ambiente; il contenimento del consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici.

Le raccomandazioni di oggi, per domani

- Garantire il funzionamento del nuovo quadro normativo relativo al codice penale ambientale, misurando il grado di efficacia delle norme, superando le criticità interpretative e di prassi esecutiva e assicurando risorse finanziarie adeguate;
- Rafforzare il piano dei controlli e l'azione giudiziaria di contrasto ai reati ambientali attraverso percorsi formativi specialistici destinati al personale delle Forze dell'Ordine e del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente;
- Avviare un processo di integrazione dei diversi dispositivi dedicati alla protezione dell'ambiente, eliminando gli elementi distorsivi e in conflitto con le politiche ambientali come la reiterazione di sussidi e incentivi a settori che utilizzano combustibili fossili;
- Sostenere programmi di informazione e coinvolgimento della cittadinanza di supporto alla funzione repressiva e preventiva delle norme e dei dispositivi finalizzati al contrasto del danno ambientale;
- Adempiere alle indicazioni contenute nelle procedure di infrazione emanate dalla Commissione europea e relative al superamento dei livelli di tolleranza dell'inquinamento atmosferico nelle aree urbane;
- Riproporre nella nuova legislatura i contenuti del disegno di legge sul consumo di suolo e riuso del suolo edificato (A.S. 2383), assumendo come impegno imprescindibile l'azzeramento del consumo di suolo entro il 2050.

GLI AUTORI

Hanno contribuito alla realizzazione del presente rapporto:

Antonio Ardolino

Valentina Brinis

Valentina Calderone

Valeria Casciello

Angela Condello

Maria Paola Costantini

Angela De Giorgio

Sivia Demma

Lorenzo Fanoli

Domenico Massano

Caterina Mazza

Ezio Menzione

Giovanna Pistorio

Francesco Portoghese

Federica Resta

Benedetta Rinaldi Ferri

Ilaria Valenzi

Mauro Valeri

A BUON
DIRITTO
Quaderni

N.1 - MARZO 2018



RAPPORTO SULLO STATO DEI DIRITTI IN ITALIA

Memorandum di Legislatura

grafica a cura di CITRINO citrinodesign.it

Con il sostegno di

 **OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**


**otto
per
mille**
CHIESA VALDESE
UNIONE DELLE CHIESE METODISTE E VALDESE